

Consejo Directivo 2007-2010

Isidro Muñoz Rivera
PRESIDENTE

Apolinar Mena Vargas
VICEPRESIDENTE

José I. Rubí Salazar
José Martínez Vilchis
Edgar Hernández Muñoz
Eruviel Avila Villegas
Julio C. Rodríguez Albarrán
Marco A. Rodríguez Hurtado
Ramón Montalvo Hernández
María G. Monter Flores
Roberto Padilla Domínguez
Sara D. Pérez Olivares
CONSEJEROS

Luis Videgaray Caso
TESORERO

Rafael M. Navas Camacho
SECRETARIO EJECUTIVO

Directorio

Isidro Muñoz Rivera
PRESIDENTE

Rafael M. Navas Camacho
SECRETARIO EJECUTIVO

DIRECTORES

Adriana E. Bazán Trousselle
EDITORIAL

Juan Maccise Naimé
PROFESIONALIZACIÓN

Omar Sánchez Lira
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

DELEGADOS REGIONALES

Miguel A. Villafuerte y Eudave
TLALNEPANTLA

Arturo Cruz Sanabria
VALLE DE CHALCO

Ivette Mondragón González
IXTLAHUACA

Oswaldo Gómez Tovar
IXTAPAN DE LA SAL

Victor M. Macedo Valdés
TOLUCA



Edición

© **Revista IAPEM**

Instituto de Administración Pública del Estado
de México, A.C.

Director de la Revista
Ricardo Uvalle Berrones

Dirección Editorial

Av. Morelos Pte. Núm. 809
Col. La Merced, Toluca, México,
C.P. 50080. Tels. (01722) 213 46 72, 213 46 73 y
213 46 74.

correo electrónico: instituto@iapem.org.mx

Página web: www.iapem.org.mx

ISSN 1665-2088

Certificado de Licitud de Título Núm. 6714

Certificado de Licitud de Contenido

Núm. 6995

Certificado de Reserva de Derechos al uso

Exclusivo del Título:

04-2007-082814234900-102

Revista IAPEM. Impresa en Toluca, México,
(agosto 2010)

Los trabajos que aparecen en esta obra
son responsabilidad de los autores y no
necesariamente expresan el punto de vista del
Instituto de Administración Pública del Estado
de México, A.C.

Diseño Editorial: IAPEM

Portada y Armado: Héctor F. Cortés Mercado

Comité Editorial

Ricardo Uvalle Berrones
PRESIDENTE

Carlos Arriaga Jordán
Rodolfo Jiménez Guzmán
Roberto Moreno Espinosa
Julián Salazar Medina
VOCALES

Adriana E. Bazán Trousselle
SECRETARIO TÉCNICO

Editorial

Los problemas financieros del mundo actual parece que no tienen fin, porque su trayectoria no se detiene, sino que se intensifican con velocidad e impacto expansivo. En septiembre de 2008 los Estados Unidos de Norteamérica generan una crisis financiera que tiene impactos negativos en numerosos países, los cuales sacuden a las economías independientemente de su grado de desarrollo y expansión. Cuando todo indicaba que se sorteaba la crisis, Grecia ingresa a la espiral de la crisis financiera y debido a las políticas de endeudamiento que adopta, provoca una descapitalización importante, lo cual alarma a Jefes de Estado -los de Alemania y Francia son los líderes que tratan de estabilizar las economías con daños importantes en la Unión Europea- y las autoridades del Fondo Monetario Internacional han tenido que proporcionar para evitar una catástrofe.

Recientemente España también aplica políticas de contracción económica para atenuar los problemas que tienen en la administración de su déficit y endeudamiento. Ha colocado tres mil quinientos millones de euros en una subasta a 10 y 30 años, y otros seis mil millones de euros en una subasta de letras a 12 y 18 meses (Dinero, Excelsior, junio 15, 2010). Igualmente aumentará el IVA en dos por ciento para dejarlo en 18%, además de congelar pensiones, reducir los sueldos a la burocracia y aumentar recursos para mantener el seguro del desempleo. Se unen a esa situación de crisis Hungría, Portugal, Italia e Irlanda, ya que están en riesgo de ingresar a la



órbita que se caracteriza por la caída del desempeño favorable de la economía.

Otra vez las cuentas alegres no cuadran. Gastar más de lo que se tiene y debe, ocasiona que los gobiernos entreguen a las sociedades platos rotos. No es la razón de los gobiernos pasar la factura de los desastres a los contribuyentes. La falta de transparencia y responsabilidad en lo que llevan a cabo, provoca irritación entre los ciudadanos, sobre todo cuando los resultados de la gestión pública son desfavorables. Las cuentas -gastar lo que no se tiene- alegres encubiertas por la opacidad, alientan la zozobra e incertidumbre, ya que los políticos en su condición de dirigentes de la comunidad, pierden la habilidad y la pericia para esquivar con éxito los desafíos que se forman en la tarea de gobernar. Es desalentador para los contribuyentes y la sociedad en general, que tanto los políticos como los administradores del Estado no tengan la capacidad para impedir situaciones no sólo gravosas para los gobernados, sino la cancelación de proyectos y esperanzas de vida que se fincan en la oferta de gobierno.

No hay duda que el manejo de la deuda pública es recomendable cuando no se comprometen los recursos de manera imperecedera. Si la deuda es entendida como un ingreso regular y ordinario, tarde o temprano habrá que asumir los costos que implica para los contribuyentes. La deuda pública provoca efectos corrosivos desde el momento en que los gobiernos la adoptan como la alternativa más recurrente para formar los activos financieros de la

sociedad y la economía. En el presente los problemas de la economía de mercado tienen su origen tanto en fallas públicas como en errores en la gestión de los bancos, las financieras, los corporativos y las empresas, dado que se convierten en costos públicos para los países y el bolsillo de los contribuyentes. Por ser visibles, las fallas públicas -previsión, regulación insuficiente, información asimétrica- se acumulan como errores exponenciales de gestión -por ejemplo en la dirección e implementación de las políticas públicas- que no sólo impactan a los ciudadanos, sino porque su difusión es mayor que los desaciertos de la gestión empresarial. Esto significa que tarde o temprano los errores en el diseño y la aplicación de las políticas públicas emergen en el mercado, los hogares, las familias y las organizaciones de la sociedad hasta configurar un ambiente de irritación y decepción porque se advierte que habrá cambios drásticos en la convivencia de las personas, los grupos, los organismos y las agrupaciones de la sociedad civil desde el momento en que cambian las condiciones de la vida individual y colectiva en razón de procesos descendentes que terminan por retrasar el progreso y la productividad que necesitan tanto las sociedades como los sistemas económicos.

Cuando se llega a una situación de este tipo, se cancela toda oportunidad de vivir bien para vivir mejor y nada es más impactante en la vida comunitaria e individual, que disminuir las condiciones y niveles de vida, lo cual indica que existe un déficit en la capacidad de la gestión pública. Cuando se impone a todos el cinturón “apretado” por errores de gestión

entendidos como problemas de gobierno, aumenta la desigualdad en las condiciones de vida, crece la decepción en los dirigentes del gobierno y aumenta la desconfianza en los cuadros operativos que son corresponsables en el diseño y la ejecución de las políticas públicas. La irritación social y política que se forma en las sociedades implica que los gobiernos no están cumpliendo con la oferta que realizan ante los ciudadanos.

El panorama europeo es un escenario en que el desaliento invade a la población civil, los mercados y los centros financieros. Cuando las condiciones económicas y sociales no mejoran, sobreviene la inconformidad con lo realizado. Las crisis son oportunidades de cambio, pero cuando tienen como raíz errores y omisiones, hay afectaciones inevitables para los distintos grupos de la sociedad. Las crisis son procesos inevitables, motivo por el cual, los gobiernos y los aparatos administrativos tienen que ser eficientes y responsables para regular las crisis. Cuando éstas le toman la delantera a la previsión y eficacia, es difícil volver a creer en la autoridad.

La confianza es un valor intangible que favorece a los gobiernos con fines de aceptación y reconocimiento, pero cuando se pierde por errores de gestión pública, el tiempo para restituirla es inestimable y, en ese sentido, las dudas sobre su desempeño dañan los indicadores relacionados con la capacidad productiva y redistributiva de los beneficios sociales. En este caso, gobiernos como el de Grecia se encuentran en el sitio de los reclamos, las decepciones y las protestas de los grupos sociales y políticos, perdiendo

además, la confianza del mundo en sus tareas de gobierno y administración. La calificación otorgada en esas condiciones a la gestión del gobierno no es de aprobación, sino de protesta y, en consecuencia, de desaprobación. Los gobiernos en el tiempo presente, viven un mundo más competitivo, abierto, vigilado y exigente. Además, los impactos de sus políticas tienen efecto multiplicador tanto en aspectos positivos como negativos, lo cual obliga a que la toma de las decisiones además de responsable, sea cuidadosa y oportuna. El grado de interdependencia de los gobiernos es cada vez mayor, lo cual implica que no están aislados en lo que realizan, sino que son responsables al provocar situaciones desfavorables que dañen a sus homólogos.

Por ello es inexplicable la falta de transparencia para conocer las fallas de política pública en materia de ingresos y gastos. Esta fórmula elemental la esconden y cuando las condiciones no dan más de sí, publicitan el fracaso que viven cuando no consiguen remontar las condiciones adversas que enfrentan. Cuando la opacidad -luces y sombras- le toma la delantera a la transparencia -visibilidad y evidencia- la aparición de las crisis es de mayor impacto, debido a los ámbitos del quehacer gubernamental que se reservan para sí la información que sustenta las decisiones que conciernen a la vida de la sociedad y los ciudadanos. Grecia es ejemplo de cómo la opacidad en el funcionamiento de las instituciones gubernamentales impide que los dirigentes políticos entreguen mejores cuentas a los gobernados sobre la base de un esquema impecable de transparencia.

El saldo es previsible: ante la falta de esta, la calle se ha convertido en un lugar de inconformidades y protestas, que cuando se expanden, desacredita al gobierno y a las autoridades constituidas, dado que los impactos de las políticas aplicadas generan costos sociales que son el resultado de decisiones y políticas erróneas.

Surgen así nuevas dudas, dado que los apoyos financieros se canalizan para amortiguar la crisis entendida como el fin de una etapa y el inicio de otra, en este sentido, se advierte un panorama de inestabilidades, así como la alteración de los equilibrios, lo cual hace pensar que no se tiene capacidad política para contrarrestar con eficacia institucional las múltiples protestas que se dan en los espacios públicos de la sociedad civil. Tomar la calle como sitio público debido a las fallas institucionales desprestigia a los gobiernos más aún, cuando sus políticas y acciones ocasionan resultados desalentadores para los gobernados. En este caso, la presión internacional sobre Grecia es fuerte y creciente. Se le han canalizado entre gobiernos y organismos internacionales un sistema de apoyos múltiples, 110 mil millones de euros a pagar en tres años, debiendo ajustar el Producto Interno Bruto en un 3 por ciento. No obstante los recursos a aplicar, la incertidumbre no cede, lo cual implica que los Expertos de la Unión Europea y del Fondo Monetario Internacional junto con el Consejo de Expertos Financieros y algunos dirigentes del Banco Central tendrán reuniones de trabajo para dar forma al programa de ajuste fiscal. Los recursos financieros que le han canalizado

tanto gobiernos como organismos supranacionales, provocan alertas, debido a que no sólo interesan los recursos para enfrentar la crisis, sino la pericia de los dirigentes políticos para aplicar medidas de ajuste que, sin duda, provocarán mayores reacciones sociales, políticas y económicas.

Recientemente Francia anuncia un ajuste importante para reducir el déficit fiscal de un 8% del PIB a un 3% en 2013, comprometiéndose ante la Unión Europea a emprender acciones correctivas de fondo, lo cual implica la adopción de medidas para llevar a cabo el aumento de impuestos a las empresas y la riqueza, se recortan beneficios a los servidores públicos y se propone como política pública que la edad de la jubilación no sea a los 60 años, sino a los 62. La diferencia de dos años significa una respuesta fiscal, tomando en cuenta que es una de las más bajas de Europa (Alonso, Excelsior, 17/6/10, Sección Dinero, p.6). La situación de Francia es otra preocupación por el estado que guardan en términos de desequilibrio las políticas fiscal y financiera, hecho que incide en la administración errática de la hacienda pública.

En este número se exponen temas relacionados con la gobernanza, la importancia del Estado en la sociedad abierta, la naturaleza organizacional del gobierno moderno, las implicaciones de organización y gestión públicas, los alcances de la teoría de la organización y la relevancia del capital social

Contenido

Artículos	13
Gobernanza democrática y los retos para la <i>administración pública contemporánea</i> <i>Leonardo Santana Rabell</i>	13
Estado y administración pública en el significado de la <i>sociedad abierta</i> <i>Maximiliano García Guzmán</i>	43
De la complejidad social a la complejidad de gobierno: <i>reflexiones sobre la conformación organizacional del gobierno y la generación de política pública</i> <i>Raquel A. Ramírez</i>	75
La gestión pública: un análisis desde los estudios <i>organizacionales</i> <i>Luis Alfredo Hernández Avendaño</i>	103
Teoría de las organizaciones públicas, un enfoque <i>actualizado</i> <i>Enrique Gutiérrez Ramírez</i>	139
La importancia del estudio de la socialización del <i>capital social y la cultura política democrática por su incidencia en la integración de una ciudadanía democrática.</i> <i>Bernardo Cuevas Fernández</i> <i>Alma Lucía Olimpia Rincón Zacatelco</i>	161

Agenda Glocal	201
Acuerdo número 535 por el que se emiten los Lineamientos Generales para la Operación de los Consejos Escolares de Participación Social	201
Numeralia	215
Análisis de los Compromisos del Gobierno del Estado de México 2005-2011	215
Reseña de Libro	227
Historia del estudio de la administración pública en México <i>Rodolfo Téllez-Cuevas</i>	227
Criterios para colaborar en la Revista IAPEM	233
Revistas de interés	239

Gobernanza democrática y los retos para la administración pública contemporánea

Leonardo Santana Rabell*

Abstract

El artículo analiza el complejo contexto de la gestión pública al finalizar la segunda década del siglo, primera década del siglo XXI, especialmente el crecimiento de un servicio público no centrado en el gobierno y el logro de las políticas mediante una compleja red de actores públicos y privados. Ante estas realidades, el enfoque de la gobernanza democrática se presenta como alternativa, especialmente en los niveles subnacionales de gobierno. Se discute la necesidad de diseñar medidas dirigidas a fortalecer las capacidades de conducción y coherencia del gobierno y de la administración pública para asegurar el logro de metas comunes de la sociedad.

Palabras clave: Administración pública, conducción, gestión, gobernanza y redes de actores.

The article analyzes the complex context of the public management when finalizing the second decade of the century, first decade of the 21st century, especially the growth of a public service non trim in the government and the profit of the policies by means of a complex network of public and private actors. Before these realities, the approach of democratic "gobernanza" appears as an alternative, especially in the sub-national levels of government. The necessity to design directed measures to fortify the capacities of conduction and coherence of the government and the public administration to assure the profit common goals of the society is discussed.

Keywords: Public administration, conduction, management, gobernanza and networks of actors.

* Catedrático de la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras. Ponencia presentada en el Seminario Permanente "Tendencias y Desafíos de la Administración Pública" del Instituto de Administración Pública del Estado de México, el 6 de mayo de 2010.

Introducción

El objetivo de este artículo es ayudar a los funcionarios y profesionales de la Administración Pública a entender mejor el contexto cada día más complejo de la gestión pública y la gobernanza democrática al finalizar la segunda década del siglo XXI. Analizo muy brevemente el modelo burocrático de organización y su limitada vigencia actual para adaptarse a los retos de una sociedad trasformada. También aludo a los modelos posburocráticos emergentes que se han presentado como respuestas a las crisis, ineficiencias o disfunciones de la burocracia como son las reformas neoliberales, y aquellas orientadas por los postulados de la Nueva Gestión Pública (NGP) y de la gobernanza democrática. Concluyo con unas reflexiones sobre los retos y desafíos de la gobernanza para la administración pública contemporánea.

La literatura especializada sobre este tema es inmensa, especialmente a partir de las reformas que se iniciaron durante la década de los ochenta del pasado siglo como respuesta a la incapacidad del modelo burocrático para adaptarse a las trasformaciones y los nuevos desafíos de la sociedad. Aunque existen variados modelos, estrategias y tecnologías de gestión pública que han resultado exitosos en diversos países, no se ha encontrado un “mejor camino”, práctica o técnica gerencial que pueda “instalarse” de manera automática para lograr el mejoramiento de la administración pública. Como nos advierte Christopher Pollit (2005) la transferencia de tecnologías sobre organización gubernamental casi siempre viene acompañada de consecuencias no anticipadas que tienen efectos colaterales. La idea de que existe conjunto de “mejores prácticas” empaquetadas para la modernización de las estructuras, procesos y culturas de las organizaciones públicas es seductora. Sin embargo, pueden llevarnos al desencanto al percatarnos que las “recetas” internacionales no funcionan con la misma efectividad en

distintos escenarios, sus aplicaciones no son tan universales como se tiende a pensar, pues no existen soluciones estandarizadas para todas las naciones. Por lo tanto, no está disponible un modelo de organizacional gubernamental único e ideal aplicable a todas las naciones. Tal vez, la respuesta más sabia es seguir el viejo consejo bíblico: “Examinarlo todo y escoger lo bueno”.

Es conocido que el modo de gobernar las naciones, estados, regiones, municipios y ciudades se está trasformando de manera radical. En las sociedades democráticas se manifiesta el paso de una era en la que el gobierno central del Estado funcionaba como el actor exclusivo en la articulación y ejecución del interés colectivo a un nuevo escenario donde estas decisiones son el resultado de las interdependencias entre diversas redes de actores públicos y la sociedad civil. El Estado democrático moderno se organizó alrededor del modelo burocrático de organización formulado por Max Weber. Este modelo se consideraba como el más apropiado para garantizar la eficiencia y eficacia de la acción administrativa, así como la sumisión plena del gobierno a la Constitución, el cumplimiento estricto con las leyes y la reglamentación administrativa. Se buscaban dos objetivos principales: a) que las acciones y decisiones del gobierno se guiaran por el “imperio de la ley” que es el principio fundamental de las democracias occidentales y b) proteger a los ciudadanos contra el abuso de funcionarios que formalmente están investidos de parte de la soberanía del Estado (Guttman, 2004).

Con este sistema racional-legal se pretende lograr mayor coherencia, certeza y previsibilidad del funcionamiento de cada componente de la estructura gubernamental. Además, el modelo burocrático se fundamenta en la centralización la cual permite un eficiente sistema de autoridad vertical para el control y coordinación de las tareas y actividades del

gobierno. De hecho, este modelo racional, eficiente, centralizado y jerárquico junto al establecimiento de un sistema de servicio público profesional basado en el mérito y la permanencia sirvió de inspiración para el movimiento internacional de reforma, modernización y desarrollo de la administración pública después de la Segunda Guerra Mundial. Sin lugar a dudas, el modelo burocrático fue indispensable para el desarrollo del sistema liberal-democrático, el capitalismo industrial y en gran medida el Estado Social de Derecho (asistencialista o benefactor). No obstante, la crítica a la forma de organización burocrática es abundante, en particular la incapacidad de ese modelo para adaptarse o responder con agilidad a los cambios económicos, políticos, sociales y tecnológicos que han estructurado una nueva sociedad global y postindustrial.

En los últimos treinta años se han realizado esfuerzos sistemáticos dirigidos a diseñar e implementar nuevos modelos de organización gubernamental mediante diversas reformas del gobierno y de la administración pública. Estas iniciativas se han clasificado por diversos especialistas en tres oleadas o modelos de reformas posburocráticas. Las primeras reformas se designan como reformas neoliberales o de “ajuste estructural” las cuales se pusieron en práctica con mayor intensidad en las década de los ochenta, especialmente en América Latina. Este tipo de reformas se orientaron hacia una reestructuración agresiva y radical del rol del Estado mediante la imposición de una disciplina de mercado en el sector público. Se diseñaron estrategias y acciones específicas para reducir el tamaño y gastos del Estado, la privatización de empresas públicas, la desregulación de la actividad económica y la flexibilización laboral.

El segundo “paquete” de reformas son aquellas orientadas por el enfoque de la Nueva Gestión Pública (New Public Management y su variante Reinención del Gobierno en los Estados Unidos). Los términos

de “gestión pública” y “reinención” se adoptaron para diferenciar este movimiento reformista de lo que despectivamente se designaba como la “Administración Pública Tradicional” o la “Vieja Administración Pública” que se asociaba con el modelo burocrático centralizado y de control vertical. Estas reformas, aunque no descartaban completamente la eficiencia económica, se focalizaron en mejorar la gobernabilidad y reformar el marco institucional del Estado con estrategias dirigidas hacia las transferencias de poderes, la descentralización y regionalización del Estado y un conjunto de iniciativas para modernizar la gestión pública, tales como: administración de las agencias y empresas públicas mediante contratos, mejorar la calidad de los servicios, la difusión de nuevas aplicaciones tecnológicas, diseños de sistemas y procesos operacionales como la reingeniería y el gobierno electrónico o digital, afinar las técnicas y las métricas para la evaluación de programas y los presupuestos por resultados y la profesionalización del servicio público, entre muchas otras tecnologías gerenciales en su mayoría provenientes (y adaptadas) del “mundo empresarial”. Algunos de los proponentes de estas reformas institucionales reiteraban que el suministro de servicios sociales, la asignación de recursos a los más pobres, el mejoramiento del entorno de los negocios mediante la reducción de la corrupción y una adecuada regulación de los mercados requerían una administración pública gerencial de alta calidad.

Ciertamente el viraje de estas reformas del neoliberalismo radical trae una nueva discursividad que destaca no sólo la economía, la eficiencia o la eficacia de la administración pública sino además la urgencia de transformar la gobernabilidad y el marco institucional del Estado, aspectos que estaban ausentes en la primera etapa de las reformas posburocráticas. Su objetivo principal era fortalecer las instituciones y las “reglas de juego” de los regímenes democráticos para lograr la “posibilidad o probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad”

(Aguilar, 2006, 2007). La gobernabilidad implica la capacidad del sistema político, pero principalmente del gobierno y de la administración pública, de elaborar e implementar decisiones políticas mediante las instituciones. De acuerdo con el profesor Luis F. Aguilar (2007) la gobernabilidad “es un atributo sistémico, una capacidad, y se confiere su existencia a la rama ejecutiva del gobierno...y más ampliamente al gobierno en su totalidad y al sistema político en su conjunto”. Por ello, la gobernabilidad se asocia a conceptos de orden institucional, estabilidad, eficacia y legitimidad política basada en la democracia. Para este autor, “el enfoque de gobernabilidad es estrictamente gubernamental, pues se refiere a condiciones y comportamientos del gobierno; y en última instancia en su planteamiento, las sociedades no existen o son irrelevantes las capacidades de autoorganización, autogobierno, autorregulación y de solución a sus problemas”. De ahí que, la gobernabilidad es una cuestión que no atañe a la sociedad, la cual es por definición “ingobernable, destinada al conflicto y crisis”. El enfoque de la gobernabilidad es claro y preciso: un gobierno democrático capaz es suficiente para la conducción de la sociedad. Por eso, todas las reformas del Estado diseñadas e implementadas a partir de la década de los ochenta del pasado siglo (económicas, institucionales, gestiológicas y “reinventoras”) tienen un “enfoque gubernamental” que consiste en otorgar capacidades políticas y administrativas a gobiernos en crisis recurrentes. Por lo tanto, podemos afirmar que la gobernabilidad democrática consiste en ejercer de manera simultánea dos funciones esenciales: legitimidad política e institucional y eficacia de la gestión pública (Arbós y Giner, 1996). Así, la búsqueda de legitimidad y credibilidad ante los ciudadanos, la eficacia -no sólo la eficiencia económica- y el “buen gobierno” mediante la gobernabilidad se convirtieron en los ejes estratégicos para una gestión pública renovada. Este cambio de visión sobre las reformas del Estado y de la administración pública se comprobó palmariamente en el Informe del Banco Mundial de

1997 titulado “El Estado en un mundo cambiante”. En este documento se destaca la importancia de las instituciones políticas y administrativas para el desarrollo económico y la convivencia democrática puesto que “sin un Estado eficaz el desarrollo es imposible”. A nuestro juicio, con esta simple frase queda deslegitimizada la concepción exclusivamente neoliberal que promulgaba el modelo anterior.

De otro lado, conviene reiterar que las reformas y la modernización de los gobiernos dependen del contexto en que se desempeñan. Las tendencias globales que caracterizan a la sociedad postindustrial como la globalización, la revolución tecnológica de la información y las comunicaciones, las crisis fiscales recurrentes del Estado y las limitaciones de recursos del gobierno para proveer servicios directos y atender las demandas sociales, así como las exigencias democráticas de la sociedad civil para que se transfieran competencias y recursos del gobierno central a las unidades políticas autónomas más cercanas a los ciudadanos y las comunidades, también se convierten en presiones constantes para transformar la obsolescencia del gobierno cimentado en los esquemas de la centralización y la autoridad jerárquica.

Del mismo modo que estas variables contextuales han transformado la manera de formular y gestionar las políticas, igualmente se está redefiniendo el significado de lo “público” en la administración pública. Si algo en concreto, nos están demostrando las transformaciones de la gobernabilidad en las sociedades contemporáneas es que lo “público” no se reduce estrictamente a lo gubernamental o estatal (Bresser y Cunill, 1998). A todos los niveles de gobierno - la realización de los programas públicos depende de la mutua inteligencia entre los sectores públicos y privados o a través de complejas redes de agentes sociales de la sociedad civil que incluyen organizaciones públicas, privadas, comunitarias y sin fines de lucro (Frederickson, 1999, Uvalle, 2009).

Muchas de estas organizaciones reciben recursos del gobierno mediante contratos, donativos, préstamos, así como de otros mecanismos para brindar servicios, de salud, vivienda, educación, seguridad y asistencia social, entre otros.

En algunos países, esta estrategia se utiliza para reducir el empleo y el tamaño del gobierno sin afectar los servicios o programas esenciales. Por ejemplo, en los Estados Unidos y Puerto Rico existe un sector público no gubernamental que excede por mucho a los empleados directos del gobierno. Paul C. Light (2005) ha estudiado la magnitud de este proceso que en los Estados Unidos y lo describe como la existencia un nuevo gobierno bajo la “sombra del gobierno” o el “verdadero tamaño del gobierno federal” y concluye que si tomamos en consideración las personas que son empleados de empresas privadas cuyo salario es sufragado por medio de donativos o concesiones [grants], contratos u otros mandatos legales, la cantidad de empleos en el gobierno federal no se ha reducido, al contrario ha aumentado estrepitosamente. En 2005, los empleados profesionales o de carrera que trabajan directamente en el servicio civil federal se ha mantenido más o menos constante en 1.9 millones, mientras que los empleos creados de forma indirecta por el gasto federal en organizaciones privadas y no gubernamentales sobrepasan los empleados de carrera en el servicio civil en una proporción de seis a uno. Sin embargo, el verdadero problema o conflicto es que estos empleados no se consideran así mismos como servidores públicos ni su conducta se rige por la ética, los valores o las leyes del servicio público.

De otro lado, El profesor Paul I. Posner (2006) designa a este fenómeno como una “revolución silenciosa” que en Estados Unidos está trasformando el sector público en todos sus niveles: federal, estatal y local pues todos utilizan a terceros para diseñar, desarrollar e

implementar e incluso evaluar programas públicos para decidir si éstos continúan o deben ser modificados. En todas las etapas del proceso de política pública estadounidense participan y deciden empleados no gubernamentales, por lo que sus funciones no se limitan ya a la mera prestación de servicios. Argumenta que desde el presidente Truman hasta George W. Bush la economía había crecido en un 20%; mientras que la cantidad de empleados públicos civiles se mantuvo prácticamente igual. Aunque se evidencia una tendencia hacia la expansión de los gastos y programas del gobierno, la cantidad de empleados civiles se reduce o se mantiene estable, mientras aumenta los empleados que trabajan “bajo la sombra del gobierno”. La consecuencia lógica es que el gobierno federal está brindando más servicios a través de redes de proveedores no gubernamentales. El gobierno federal está utilizando cada vez más herramientas indirectas, tales como contratos, donativos (grants), préstamos y exenciones de impuestos para lograr objetivos nacionales a través de los estados, municipios, organizaciones privadas y sin fines de lucro. Más aún, esta tendencia no se restringe a gobierno federal dado que es igual en los niveles estatales y locales donde cerca del 20% de los presupuestos estatales están asignados a contratistas para prestar diferentes tipos de servicios.

De otro lado, Puerto Rico con una población de 3.9 millones de habitantes tiene unos 219, 000 empleados en el gobierno central, lo que representa el 6% de la población. Sin embargo, en 2007 había 6,278 organizaciones sin fines de lucro que ofrecían servicios sociales, educativos y de salud, entre otros. Estas organizaciones contribuyeron con \$3,041 millones de dólares, sirvieron a 800,000 personas y generaron 229,608 empleos directos y además disponían de 36,224 voluntarios trabajando a tiempo completos. No tenemos información de cuantas de estas organizaciones prestaban servicios bajo contratos con el gobierno, pero lo que no queda duda es que en términos de

empleos, los servidores públicos no gubernamentales que prestan servicios directos a los ciudadanos sobrepasan por cerca de 20,000 a los del gobierno central.

La Reforma del Bienestar Social de 1997 en los Estados Unidos, es otro ejemplo de la expansión de este proceso de redefinición de lo público en el servicio público. Esta legislación asigna fondos en bloques a los estados para proveer asistencia en efectivo y apoyo por tiempo limitado a las familias que cumplan con los requisitos establecidos. El objetivo es llevar a los beneficiarios hacia actividades conducentes a empleo en el menor tiempo posible, reducir los gastos del gobierno en los programas de beneficencia y eliminar el sistema de asistencia como “forma de vida”. La legislación provee flexibilidad a los estados para desarrollar programas innovadores que promuevan el empleo, responsabilidad, autosuficiencia y el fortalecimiento de la familia y además, delega amplia autoridad a las agencias para contratar con el sector privado las operaciones y prestación de los servicios. El resultado de esta política ha sido la creación de una compleja red de proveedores de servicios donde apenas los empleados públicos, especialmente los trabajadores sociales y otros técnicos especializados en política social sólo intervienen en el proceso inicial de cualificar a los beneficiarios o como meros administradores de los contratos con las diversas empresas que brindan directamente los servicios. Así, el gobierno integra diversos agentes no gubernamentales en la provisión de servicios sociales lo que en teoría permite ampliar su intervención y alcance, sin aumentar el tamaño del gobierno, pero en la práctica también están interviniendo en la política social.

Esta “revolución silenciosa” en la administración pública produce un cambio dramático sobre el papel del gobierno federal de los Estados Unidos en el desarrollo e implementación de la política pública. Lester

M. Salamon (2002), entiende que el foco de la administración pública tradicional basado en la gestión directa de las agencias para implementar los objetivos de las políticas públicas tiene que reevaluarse a luz del concepto de la gobernanza, no del gobierno solamente; y esta debe ser la consigna para la formulación y la gestión en el sector público en la actualidad.

Como hemos argumentado, el gobierno central del Estado ya no controla la prestación directa de los servicios públicos y carece de los recursos institucionales necesarios para gobernar en un entorno de “explosión de la complejidad”, cambios continuos e incertidumbre. No obstante, otra premisa que se abstrae de estas tendencias es que el Estado, como organización política de la sociedad, es un elemento clave e indispensable para alcanzar las prioridades nacionales y el interés público. Por lo tanto, lo que estamos presenciando realmente en el ámbito internacional con estas reformas de la gestión pública es un intento (una respuesta) de transformación del Estado para poder gobernar y responder a las necesidades y expectativas de sociedad del siglo XXI (Peters y Pierre, 2005).

De acuerdo con Longo (2009) los cambios ocurridos en las formas de intervención pública como la que estamos describiendo caracteriza la evolución del Estado, especialmente en Europa hacia modelos relacionales de acción pública que se ha acelerado y extendido de un modo espectacular en los últimos 25 años. Nos explica que el volumen de las políticas públicas que se ejecutan mediante formas distintas a la integración vertical jerárquica constituye una amplia mayoría. Los mercados y las redes disputan a las jerarquías el dominio de la esfera pública. Antes estas nuevas realidades, el gobierno “sigue siendo un actor central, pero debe compartir la esfera pública con otros actores públicos y privados, para lo cual las formas de interacción deben ser

revisadas”. Precisamente, el término gobernanza surge en este marco y lo hace por la necesidad de ir más allá de la palabra gobierno, “apegada a modelos de decisión pública propios de los antiguos escenarios predominantemente jerárquicos”.

Es pues este nuevo arte de gobernar naciones, estados, territorios, ciudades y corporaciones en un mundo completamente transformado por la incorporación de redes de diversos actores no gubernamentales que colaboran e interactúan en la formación e implementación de las políticas públicas se ha designado en el ámbito internacional como gobernanza democrática. Y tiene la designo como democrática porque los patrones, estructuras y procesos mediante los cuales los actores políticos y sociales que pactan para llevar a cabo estos procesos de intercambio y colaboración deben necesariamente de realizarse dentro de un marco normativo consecuente con los valores de la democracia participativa y deliberativa, tales como cogestión comunitaria, representatividad, legitimidad, equidad, transparencia y rendimientos de cuentas (Cruz, 2001).

De acuerdo con Joan Prats i Catalá (2005) el concepto gobernanza se comienza a utilizar en su sentido actual durante los debates para la formación de la Unión Europea como un tipo de relación negociada entre los países miembros a diferentes niveles. Argumenta que los expertos de la Comisión Europea analizaron las diversas traducciones del vocablo en inglés *governance* a las lenguas oficiales de la Unión, sugiriendo utilizar el termino gobernanza (que a su vez proviene de un galicismo en desuso) para designar el conjunto de las normas, procedimientos y prácticas relativas a la manera en que se ejercen los poderes en ese organismo, recopiladas en el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea. Sin embargo, Aguilar (2007) aclara que gobernanza no es el barbarismo de una “traducción llana” del inglés y que el Diccionario de

la Real Academia de la Lengua Española desde “siempre ha afirmado que el término gobernanza es una expresión antigua para denotar “la acción y efecto de gobernar o de gobernarse”, que lógicamente puede aplicarse a una persona, a una organización o a la sociedad toda. Pero, a partir del año 2001 (22ª edición), de manera sorpresiva pero fundamentalmente correcta resume el debate teórico de los últimos años y define gobernanza como: el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”. También aclara que gobernanza y gobernación pueden ser considerados como sinónimos, aunque utiliza con mayor frecuencia gobernanza para “deslindar su nuevo contenido conceptual del entendimiento tradicional de la gobernación como acción exclusiva del gobierno, la cual se ejecuta mediante instrumentos de mando y control sobre actores sociales. Por otro lado, como hemos mencionado la gobernabilidad también se refiere a la capacidad del gobierno para adoptar un marco institucional de reglas, procesos y acuerdos legales e informales para la acción social de manera legítima, efectiva y transparente.

El modelo de reforma orientado hacia la gobernanza que se focaliza en gestionar las interdependencias, alianzas, redes y colaboraciones interjurisdiccionales de una variedad de actores públicos y privados que se incorporan de diversas maneras a las decisiones para adelantar las políticas públicas, proveer servicios y compartir las tareas del gobierno. Ante la evidente pérdida del monopolio del gobierno en la prestación directa de servicios públicos, el foco de la administración pública tradicional centrada en la gestión de las agencias para implementar los objetivos de las políticas públicas tiene que ser replanteada en el contexto de la gobernanza. Por ello, algunos países, ciudades y regiones han decidido transitar del gobierno hacia la gobernanza.

La gobernanza democrática implica una nueva manera de pensar sobre las capacidades del Estado y sus relaciones con la sociedad que se caracteriza por la interacción de una pluralidad de actores y la búsqueda del equilibrio entre el poder público (gobierno central, estados, regiones o municipios), la sociedad civil y la participación democrática de los ciudadanos y comunidades en las decisiones que les afecta. Se puede precisar que la gobernanza es un sistema de gobernar en red, en la cual una variedad de actores públicos y privados (empresas, organizaciones sin fines de lucro, asociaciones profesionales, civiles, comunitarias o académicos) se incorporan y aportan de diversas maneras a las decisiones para adelantar los objetivos de la política pública, proveer servicios y compartir las tareas del gobierno. Dado que la gobernanza y la democracia son elementos complementarios, se requiere la participación de los ciudadanos en el proceso de fijar los objetivos y el establecimiento de medios efectivos para la rendición de cuentas que permitan evaluar los resultados de las actividades de los que actúan a nombre del pueblo (Cerrillo, 2005).

Al presente, la utilización de estrategias e instrumentos de gobernanza democrática se ha convertido en una filosofía y práctica gerencial muy atractiva entre los líderes políticos visionarios de mayor capacidad de innovación y liderazgo en el mundo, especialmente durante las crisis económicas y financieras del Estado. Esto es así por tres razones principales (Peters y Pierre, 2005): Primero, al incorporar a actores privados (con o sin fines de lucro) y a intereses organizados de la sociedad civil en las actividades de prestación de servicios públicos, los gobiernos (estatales o municipales) han intentado mantener sus niveles de servicios a pesar de las crisis fiscales y las limitaciones presupuestarias, especialmente en servicios sociales básicos a las comunidades, así como a sectores de la cultura, la recreación y los deportes. Segundo, la naturaleza necesariamente participativa de la

gobernanza, permite la inclusión de otros actores que muchas veces propician una mentalidad de cambio en el sector público, pues crean conciencia sobre los efectos negativos de una “mala gestión” ante las nuevas tendencias de la sociedad y los retos de transformar el gobierno que hemos mencionado. Tercero, en una época en que el gobierno se ha convertido en una burocracia lenta, ineficiente y con respuestas uniformes y colectivistas, la adaptación de técnicas de la gestión del sector privado y la diversificación en la prestación de los servicios públicos aparece como una estrategia atractiva para lograr las metas, los objetivos más específicos y las tareas del gobierno.

¿Por qué la gobernanza democrática se ha convertido en el mejor modo de gobernar, particularmente en los niveles subnacionales de gobierno?

Existe consenso con respecto a que el cambio de la administración tradicional hacia la gobernanza se debe a una amplia variedad de fenómenos. Los factores más relevantes reseñados en la literatura sobre la emergencia de la gobernanza democrática como el mejor modo de gobernar, especialmente en municipios, regiones o estados (cuando el régimen político es una federación) son los siguientes: (Santana Rabell, Santiago Centeno y Rivera Ortiz, 2007).

En primer lugar, la internacionalización de la economía ha provocado que muchas empresas que antes dependían exclusivamente del control político de los gobiernos centrales para la ubicación de sus inversiones ahora compiten en un mercado global en donde los líderes locales pueden ofrecer ventajas comparativas de acuerdo a las estrategias e incentivos particulares que pueda ofrecer la región o los municipios. Esto significa

que los líderes locales pueden transformarse en emprendedores y comienzan a formar alianzas con diferentes actores, al percatarse de que las estrategias unilaterales e inefectivas de desarrollo económico de los gobiernos centrales no han funcionado y que la incorporación activa del liderato empresarial local o regional es una respuesta más viable para el desarrollo de los gobiernos locales y las ciudades.

En segundo lugar, el movimiento global hacia la descentralización y la transferencia de poderes a los estados, municipios y ciudades - sin necesariamente asignarles los recursos adicionales - ha provocado que los líderes políticos locales tengan que asumir mayores responsabilidades en la prestación de servicios y responder a problemas sociales particulares, tales como salud, ambiente, emigración, desigualdad, seguridad pública, violencia, entre otras. Para atender estos retos con eficacia y responsabilidad es necesario que el nuevo liderato local desarrolle o mejore sus capacidades de gestión estratégica, flexibilidad e innovación en la prestación de servicios y además estimule la incorporación de una extensa variedad de organizaciones y redes que colaboren y participen en este proceso, tal y como se establece en el modelo de la gobernanza democrática.

En tercer lugar, los problemas de gobernabilidad, relacionados con el peligroso declive en la efectividad, legitimidad y falta de confianza de los ciudadanos en los gobierno centrales ha impulsado la necesidad de que los líderes estatales, regionales y locales se decidan a crear alianzas, promover nuevas formas de participación, autogestión comunitaria y hacer los esfuerzos para distanciarse de la política partidista para intentar alianzas y estrategia ingeniosas de colaboración, especialmente con los diversos grupos de interés e involucrar a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, más allá de los partidos y de las conveniencias estrictamente electorales. Estas formas novedosas de “gobernar con la

gente” caracterizan la gestión de los gobiernos estatales y municipales que demuestran mejores resultados.

En cuarto lugar, ante los retos y riesgos señalados, los líderes políticos emprendedores en el ámbito local, han incorporado en sus grupos de trabajo un enorme caudal de capital humano en la gerencia y en las áreas operacionales especializadas, así como en los principios y estrategias más avanzadas de la administración pública contemporánea que le han añadido valor y excelencia a la gestión local. Como consecuencia, la calidad de los servicios públicos ha mejorado y provocado cambios dramáticos en la gobernanza democrática de los gobiernos locales y las ciudades.

Finalmente, el éxito alcanzado por la gobernanza democrática como forma habitual de gobernar, se ha demostrado en los éxitos alcanzados por los líderes políticos en la transformación de las ciudades, en particular los logros para el desarrollo humano sostenible, el mejoramiento sustancial en la calidad de vida de sus habitantes, el fortalecimiento de instituciones culturales y educativas prestigiosas y las victorias electorales debido al reconocimiento de los ciudadanos a la gestión realizada.

Sin duda alguna, el enfoque de la gobernanza democrática es el modo más legítimo y efectivo de dirigir los asuntos públicos en un contexto de transformación por las tendencias y eventos globales que hemos discutido. Aunque, todavía esta nueva manera de gobernar ha resultado más exitosa en los gobiernos estatales, regionales y municipales que a nivel del gobierno central del Estado.

¿Cuáles son los retos y desafíos más relevantes de la gobernanza para la Administración Pública?

La evidencia demuestra que la magnitud e importancia de este sector público no gubernamental es realmente impresionante, lo que significa que una reforma gubernamental debe considerar este sector como un aspecto clave en la prestación de servicios públicos. Dado que el logro de los objetivos de la política pública no depende exclusivamente del gobierno a nivel central, sino de una compleja red de agentes sociales, la forma para garantizar la eficiencia y el cumplimiento con los objetivos demandan visión y capacidad de planificación estratégica, flexibilidad operacional, regulación efectiva, coordinación adecuada y rendimiento de cuentas.

La creciente intervención de actores no gubernamentales, con metas y valores diferentes pueden estar en conflicto tanto con el diseño como en la implementación de las políticas, lo que hace extremadamente difícil el logro de objetivos comunes para la sociedad (Salamon, 2000). Así, la diversidad y heterogeneidad de las organizaciones y actores que participan en estos procesos aumentan la complejidad para que los servicios públicos se brinden con eficacia, responsabilidad y equidad. Por lo tanto, una reforma del sector público adaptada a estas nuevas realidades, tiene que tomar en cuenta la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales del gobierno a nivel central o lo que el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) denomina como las “funciones del Alto Gobierno” para evaluar el desempeño y los resultados de esta compleja red de actores diversos que brindan servicios públicos e incluso diseñan, implementan y evalúan políticas y programas gubernamentales. En particular, la necesidad de atender los problemas vinculados con mejorar o fortalecer la capacidad estratégica de conducción y coordinación del Estado en función de las necesidades

e intereses del conjunto de la sociedad para cumplir más eficazmente con del bien público. Es decir, el núcleo central del Estado debe tener las capacidades de mantener, desarrollar, coordinar y dar coherencia a las acciones colectivas en un contexto donde el gobierno ha dejado de ser el centro único en la prestación de servicios públicos. En este escenario de descentralización y la intervención de diversidad de actores en los asuntos públicos, nunca se puede eliminar la responsabilidad pública del gobierno. De ahí que el gobierno central tiene la responsabilidad legítima de conformar una visión de País y, por ende, de conducir a la sociedad hacia el logro de objetivos macro sociales, con la participación y colaboración de diversos sectores de la sociedad (Narbondo y Ramos, 2003). En concordancia con la anterior, Peters (2003) considera en la gobernanza democrática le corresponde al Estado establecer los siguientes requisitos:

1. La articulación de un conjunto de objetivos y prioridades comunes para toda la sociedad, y que además, tengan su aprobación. Esto es así porque no existe en la sociedad otra institución capaz de articular prioridades colectivas y de establecer los mecanismos o procesos a través de los cuales pueda emerger un consenso respecto a esas prioridades y objetivos. El mismo debe incluir el rol mediador que le corresponde ejercer a las instituciones públicas ya que son percibidas por la sociedad como legítimas representantes del interés de los ciudadanos. Esta actividad le otorga al gobierno un lugar central en el ejercicio de la gobernanza.

2. Coherencia. Tan importante como tener objetivos articulados, es la necesidad de que esos objetivos sean consistentes y estén coordinados. Sabido es que las redes y los mercados no son particularmente adecuados para generar coherencia, especialmente cuando se trata de lograrla mediante una gran diversidad de áreas

de políticas públicas. El gobierno (y especialmente en sus niveles más altos) resulta un elemento crucial para crear coherencia dado que es el actor más indicado para generar una visión amplia y equilibrar los intereses.

3. Logro de metas. Esto se refiere a la capacidad del gobierno para lograr los objetivos y las metas que se han planteado, y conducir a la sociedad para que trabaje por ellas. Ciertamente, el sector público dispone de los instrumentos tradicionales para ejercer esa autoridad (regulación, suministro o prestación directa de servicios y subsidios, entre otros) para alcanzar dichas metas, sin embargo, como hemos argumentado, en la actualidad también se han ido involucrando en este proceso, con mayor intensidad, otros actores no gubernamentales.

4. Rendición de cuentas. Una vez formuladas las metas, y realizadas las acciones para lograrlas, el gobierno debe tener los medios para evaluar con rigor, lo que efectivamente ha sucedido para mejorar la capacidad de gobernanza sobre la base del aprendizaje del pasado.

Por otro lado, Natera (2004) concurre con lo anterior y nos advierte sobre las tensiones y problemas en los sistemas de gobernanza que el gobierno y la administración pública debe atender con prioridad:

1. La tensión que se produce entre la complejidad del proceso decisional asociado a los sistemas de gobernanza y los códigos normativos empleados para explicar y justificar al gobierno. A su juicio, el sistema carece de un “firme sustento normativo”, así como de los valores que lo explique y lo justifique, lo cual suscita muchas tensiones ético/morales. En ese sentido, todavía la gobernanza carece de los “mitos legitimadores” de las perspectivas tradicionales de la administración pública.

2. En un sistema de gobernanza las responsabilidades de los asociados en las redes y alianzas colaborativas tienden a difuminarse, especialmente debido a la opacidad de los límites entre lo público y lo privado, encarnados en la multiplicación de de las entidades privadas y del tercer sector que han asumido las nuevas responsabilidades por la privatización o la externalización. En este sentido hay que preguntarse ¿Quién es el actor responsable en esta asociación? ¿a quién se debe rendir cuentas? o ¿quién se atreve a exigirle cuentas a los asociados poderosos?

3. Otra tensión persistente se produce entre la “tentación” de intervenir de forma obligatoria o vinculante en la regulación de conflictos, por un lado, y la aceptación por parte de los actores participantes en la gobernanza, por el otro lado. Como la acción de gobernar es siempre interactiva y nadie tiene todos los conocimientos, las capacidades o los recursos suficientes para resolver unilateralmente el problema y además, ninguno de los actores monopoliza el proceso global de adopción de decisiones, puede surgir un “comportamiento oportunista” cuyo efecto pudiera ser aumentar la complejidad e incertidumbre de los resultados.

4. A pesar de que los funcionarios y los líderes políticos desarrollen las tareas apropiadas de coordinación, guía e integración de redes, los sistemas de gobernanza pueden fracasar como resultado de las tensiones y los problemas que pudieran surgir con las organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, los errores de los dirigentes políticos y entre los principales asociados, así como la gravedad de los conflictos sociales que tengan que enfrentar, pueden convertirse en las bases del fracaso de la gobernanza.

Por lo anterior, se advierte que en la gobernanza, como en cualquier área de la administración pública, es imprescindible aprender a lidiar con las contingencias. Además, debemos reiterar que en la

administración pública perviven otros valores, procesos y criterios que no necesariamente son los mismos o no tienen igual relevancia para los asociados del sector empresarial, las organizaciones sin fines de lucro o comunitarias como son: la responsabilidad social, la igual protección de las leyes, el debido proceso de ley, la representatividad política, el rendimiento de cuentas y la aplicación de principio éticos más rigurosos en la toma de las decisiones (Frederickson, 1997; Santana Rabell, 2000).

Hemos indicado que el “imperio de la ley” es el principio fundamental del gobierno occidental y la rendición de cuentas debería desempeñar una función equivalente en la gobernanza, pero a este aspecto no se le ha prestado la atención requerida y ciertamente no existe contundencia y coherencia en los diferentes países para definir y limitar la autoridad de los actores no gubernamentales que realizan políticas y fines públicos, especialmente entre los sectores empresariales con poder económico o influencia política. Los eventos recientes de quiebra financiera e hipotecaria demuestran que las estructuras de redes globales entre el sector público y el privado “pueden usarse para propósitos buenos, así como para propósitos malos” (Guttman, 2004). Además, se dificulta mucho aplicar efectivamente las mismas reglas de comportamiento ético a personas que trabajan en alianzas con el gobierno. Como se sabe, los administradores públicos están sujetos a reglas y códigos de ética que limitan su salario, definen posibles conflictos de intereses y le exigen transparencia en su desempeño. Estos controles éticos y legales no necesariamente se aplican a terceros, incluso cuando están realizando trabajos en el gobierno.

Otro desafío importante de la gobernanza para la administración pública apuntado por Guttman (2004) es que el “capital humano” del gobierno cuyo conocimiento especializado y experiencia son imprescindibles

para supervisar y evaluar adecuadamente a los actores privados que trabajan bajo la “sombra del gobierno” está cambiando o “capturado” por esos sectores. Al respecto, la experiencia internacional demuestra que existe un intercambio “fácil y sencillo” de administradores públicos a las empresas contratadas por el gobierno y, por lo tanto, es legítimo cuestionarse si esta disminución de recursos humanos valiosos afectará la capacidad de regulación y fiscalización de los terceros en la realización de los fines públicos. Ante este escenario, nos preguntamos ¿cómo es posible garantizar el éxito de la gestión de terceros si existe la probabilidad de una “capacidad de supervisión disminuida” por el frecuente intercambio de capital humano que hemos señalado?

Tal vez el mayor reto de la gobernanza es lograr que las prioridades y objetivos formulados por los actores que colaboran en las redes y alianzas de políticas sean consistentes, coordinados y fácilmente comprensibles. En la gobernanza democrática la necesidad de coherencia es cada vez mayor, pues los desafíos son más complejos y diversos por el hecho de rebasar las fronteras de las tradicionales jerarquías y las políticas sectoriales. Esto requiere de liderazgo político y compromiso institucional para garantizar un enfoque coherente dentro de un sistema cada vez más complejo de formular, implementar y evaluar el desempeño o los resultados de las políticas públicas. En el nuevo escenario de la gobernanza democrática es posible que se presenten peligros de dispersión de las políticas públicas, especialmente por la participación necesaria y obligada de actores regionales, locales e intereses organizados. Esta diversidad de visiones e intereses es uno de los mayores riesgos para alcanzar la coherencia en el modelo de gobernanza democrática. Sin embargo, el tránsito del gobierno a la gobernanza democrática es inevitable. Por ello, con las advertencias señaladas y tomando las debidas precauciones institucionales, los invito a promover en este prestigioso Instituto de Administración Pública

la transformación de la gestión pública estatal y municipal aplicando el enfoque del nuevo arte, estilo o modo de gobernar la sociedad el Siglo XXI que es la gobernanza democrática. Muchas gracias.

Bibliografía

Aguilar, Luis, F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica, México.

Aguilar, Luis, F (2007). “El aporte de la política pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39: (octubre), págs. 1- 37.

Araujo, Xiomara (2004). “Una revisión básica sobre conceptos y teorías de gobernabilidad. *Geoenseñanza*. Vol. 9, julio-diciembre, págs. 60-67.

Arbós, Xaviery Salvador Giner, (1993). *La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Siglo XXI Editores, Madrid.

Arrellano Gault, David (2002). “Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 23 (junio), págs. 7-40.

Bresser Pereira, Luis C. y Nuria Cunill (eds). (1988). Lo público no estatal en la nueva reforma del Estado. Buenos Aires, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Cerrillo Martinez, Agustí. (2005). La Gobernanza hoy. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

Cruz Rubio, César Nicandro. Gobernabilidad y governance democráticas: el confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional. DHIAL. Desarrollo Humano e Institucional en América Latina 23. Magazine Electrónico del Instituto Internacional de Gobernabilidad.

Denhardt, Janet V. and Robert B. Denhardt. (2003). The New Public Service: Serving, not Steering, Armonk, M.E. Sharpe.

Frederickson, H. George. (1997). The Spirit of Public Administration. San Francisco, CA: Jessey- Bass.

Guttman, Dan (2004). “De gobierno a gobernanza: la nueva ideología de rendición de cuentas, sus conflictos, sus efectos y sus características. Gestión y Política Pública. Vol.XIII, Núm 2 I Semestre, págs. 5-40.

Kammark, Eleaine C. (2003). Government Innovation around the World. Ash Institute for Democratic Governance and Innovation. John F. Kennedy School of Government. Havard University, (www.ahsinstitute.harvard.edu).

Kettl, Donald F. (2000). The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance. Washington, D.C., Brookings Institution Press.

Light, Paul C. (2008). A Government Ill Executed: The Decline of The Federal Service and How to Reverse it. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts,

Longo, Francisco (2009). Los desafíos de de la gobernanza en los sistemas públicos Iberoamericanos. XIV Congreso Internacional del CLAD, San Salvador, Bahia, Brasil, 27-30 de octubre.

Longo, Francisco (2008). “Introducción: Los directivos públicos ante los retos de la gobernanza contemporánea” y “Conclusiones” en Francisco y Tamyko Ysa, eds. **Los escenarios de la gestión Pública del siglo XXI.** Generalitat de Catalunya. Ecola d’Administració Pública de Catalunya, 2008, págs, 15-36; 319-324.

Mendoza, Xavier y Alfred Vernis. “Estado relacional y la transformación de las administraciones públicas” en Longo, Francisco y Tamyko Ysa, eds. Los escenarios de la gestión Pública del siglo XXI. Generalitat de Catalunya. Ecola d’Administració Pública de Catalunya, 2008, págs. 37-62.

Natera, Antonio (2004). La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular. Universidad Carlos III de Madrid, Departamento de Ciencia Política y Sociología, Área de Ciencia Política y de la Administración. Documento de Trabajo, No. 2/2004.

Osborne, David y Ted Gaebler (1992). Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Addison-Wsweley, Inc, Massachusetts.

Osborne, David and Peter Plastrik. (1997). Banishing Bureaucracy. Reading, MA; Addison-Wesley.

Ostroff, Frank. (2006). “Change Management in Government”. Best Practice. Harvard Business Review (may), págs 141-147.

Prats Catalá, Joan (2005). De la burocracia al management del management a la gobernanza. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid

Prats Catalá, Joan. (2005) “Las Transformaciones de la reformas de las Administraciones Públicas” en **Estudios para la reforma de la Administración Pública**. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

Peters, B. Guy. (2007). Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar”. **Revista del CLAD, Núm. 39**, octubre, págs. 33-50..

Peters, B. Guy. (2003). “La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?”, **Revista del CLAD, Núm. 27**, octubre, págs. 7-32.

Peters, B. Guy & D. J. Savoie. (2000). **Governance in the Twenty-first Century: Revitalizing the Public Service**. Canadian Centre for Management Development, Montreal, págs. 3-26; 29-57, 425-436.

Posner, Paul (2006). “The Silent Revolution”. **Management Insights, Governing** (November) www.governing.com

Salamon, Lester (Editor) (2000). **The Tools of Governement: A Guide to the New Governnance**. Oxford University Press, New York.

Santana Rabell, Leonardo. (2003). “Entre la eficiencia y la ética: la transformación del gobierno y los valores del servicio público”, **Revista Ethos Gubernamental**. Oficina de Ética Gubernamental, 1:1

Santana Rabell, Leonardo y Negrón Portillo, Mario. (1996). “Reinventing Government”: nueva retórica, viejos problemas”. **Reforma y Democracia: Revista del CLAD**. 6: págs. 147-164.

Santana Rabell, Leonardo, Zoraida Santiago Centeno y Ángel I. Rivera Ortiz. **La Gobernanza Democrática en Caguas: Un nueva forma de gobernar**. EMS Editores, Caguas, Puerto Rico.

Schneider, Ben Ross. (2001). “La política de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables”. **Reforma y Democracia, Revista del CLAD, No. 20**; 7-34.

Uvalle Berrones, Ricardo. (2009) “Gestion de redes Institucionales”. **Revista Convergencia**, número especial. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México.

Vidal Beltrán, José María y Joan Prats i Catalá, Cords. (2005) **Gobernanza: Dialogo Euro-Iberoamericano sobre el Buen Gobierno**. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

Villoria Mendieta, Manuel (2009). Informe de Conclusiones - Área Temática: Capacidades para gobernar el futuro a través del proceso de formación de las políticas públicas. **XIV Congreso Internacional del CLAD**, San Salvador, Bahia, Brasil, 27-30 de octubre.

Estado y administración pública en el significado de la sociedad abierta

Maximiliano García Guzmán*

Abstract

El autor analiza las responsabilidades y los retos de la administración pública en un contexto de cambios sociales, públicos e institucionales que se caracterizan de manera incremental por las propiedades de la sociedad abierta, concepto que retoma de Karl Popper para definir una configuración institucional que protege los derechos individuales, respeta la esfera de actuación personal de los ciudadanos y exalta entramados institucionales que favorecen los procesos democráticos. Para ello, examina de manera particular la articulación entre categorías como Estado de derecho, políticas públicas, así como eficiencia social, política y económica de la administración pública.

Palabras clave: Sociedad abierta, Estado de derecho, eficiencia, democracia y políticas públicas,

The author analyses the responsibilities and challenges of public administration in a context of social, public and institutional changes incrementally characterized by the properties of the open society, a concept which incorporates by Karl Popper to define an institutional configuration that protects the individual rights, respects the area of citizens' personal performance and enhances institutional frameworks that promote democratic processes. To do this, examines in a particular way the articulation between categories such as rule of law, public policy and social, political and economical efficiency on the public administration.

Key words: Open society, rule of law, efficiency, democracy and public policy.

* Maestro en Gobierno y Asuntos Públicas por la UNAM y Profesor de Políticas Públicas en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Antecedentes

El Estado es la forma de organización política más extendida entre las comunidades humanas, y su complejidad le hace susceptible de ser analizado desde múltiples perspectivas. Su estudio no constituye un patrimonio exclusivo de la Ciencia Política, la cual se ocupa de examinar los fenómenos de poder que le son inherentes, sino que compete igualmente a otras ciencias sociales como la Historia, que lo estudia en su dimensión de fenómeno histórico de carácter universal; la Sociología, cuyo enfoque radica en determinar sus relaciones con la sociedad civil; la Filosofía, centrada en la especulación acerca del concepto teórico y ético del Estado; el Derecho, que le interesa su expresión y naturaleza jurídica; o la Administración Pública, que analiza su configuración orgánica-institucional como un medio de satisfacción de las necesidades colectivas e individuales.

A pesar de la multiplicidad de enfoques, es posible ubicar un criterio común en el análisis, y es la especificación de cuándo puede hacerse alusión al concepto moderno de Estado y cuáles son sus características. El surgimiento del Estado moderno abarca un periodo amplio que comprende los siglos XIII al XVII y es resultado de sismas económicos (nacimiento y consolidación de la burguesía y, por tanto, de las actividades comerciales no agrícolas), políticos (fortalecimiento del poder centralizado) y religiosos (distinción entre las competencias de la autoridad eclesiástica y la civil). Con esta forma de organización del poder se crean también nuevas configuraciones institucionales de carácter político, económico, administrativo y militar (Guerrero, 1988:144-150), entre las que destacan la impartición de justicia, la organización de un cuerpo burocrático, el control de las finanzas públicas y la existencia de un ejército permanente al servicio exclusivo de la autoridad estatal, lo que permitió que el concepto feudal de lealtad fuera reemplazado

por el de autoridad y obediencia, propios de un Estado con poder centralizado que se estable conforme a la idea de unidades territoriales, delimitadas, cada una con su propia burocracia, ejército y monarca absoluto (Guerrero, 1988:144-150).

Esta forma de ejercicio del poder dominó el panorama político de los países europeos del siglo XV al siglo XVIII, sin embargo, a finales de esa centuria se registra un cambio histórico que incluso hoy día sigue siendo referente para definir la articulación entre el Estado y la sociedad civil: la Revolución Francesa. En efecto, el movimiento armado que se desata en Francia el 14 de Julio de 1789 permitió dar paso a nuevas formas de organización política. Una de las principales aportaciones de este levantamiento armado fue la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano,¹ expedida el 26 de agosto del mismo año y fundamentada en la teoría política de Jean Jaques Rousseau, expresada principalmente en su obra “El Contrato Social” publicada en 1762.

En este sentido, la Revolución Francesa fue de suma importancia por que modificó los rumbos del poder, sus procedimientos y formas gubernamentales. Asimismo, alteró la concepción del hombre, particularmente de su condición de ciudadano para ayudar a los fines del Estado. Surgió de esta forma un Estado que se sustentó en la norma jurídica (Estado de Derecho) para la consecución del bien común y la defensa de las garantías individuales.

En particular, este movimiento revolucionario transformó la situación y condición de los Estados absolutistas introduciéndoles ideas liberales, dando paso a un tipo de organización política que comenzó a incorporar

¹ La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano puede consultarse en: <http://www.fmmeducacion.com.ar/Historia/Documentoshist/1789derechos.htm>

en sus estructuras criterios de corte democrático y constitucional, por lo que la organización política estatal adicionó a sus bases tradicionales -territorialidad, burocracia pública, impuestos centrales y ejército nacional- elementos como soberanía, constitucionalidad, poder legítimo y dividido, ciudadanía y derechos naturales del hombre. Es a partir de esos elementos, que a la figura del Estado Moderno se agrega el adjetivo “liberal”, dado que son los postulados de la doctrina política conocida como liberalismo la que desde este momento fundamenta su estructura institucional y la relación compleja que mantendrá con la sociedad civil en los próximos siglos.

De acuerdo con el liberalismo, la soberanía reside en el pueblo y se trata de una institución anterior al Estado, por lo que éste es únicamente la institucionalización del poder político; es decir, el poder pasa a ser representado por instituciones y deja de ser individual.

La constitucionalidad, por su parte, se refiere a la definición clara, formal, jurídica y explícita de las reglas del proceso político. El Estado incluye en sus fundamentos una normatividad jurídica inherente a él, lo que se complementa con la noción de soberanía, ya que el poder político dentro del Estado y dentro del derecho es la soberanía de las instituciones estatales.

En relación al poder legítimo, el Estado se entiende como una institución política de actividad permanente, mientras éste tenga el monopolio legítimo de la coacción física (Weber, 1921:43-45) para el mantenimiento del orden vigente, es decir, en tanto el poder político le permita al Estado tener el privilegio de la fuerza física de una forma genuina y no impuesta, éste tiene la capacidad de hacerse obedecer, de imponer una conducta determinada a los miembros de la comunidad. Se trata de un fenómeno social, un instrumento de la relación política, es por ello que el Estado va

acompañado de un sistema de valores y creencias para hacer legítima la subordinación.

Al respecto, como medio de control de ese ejercicio legítimo del poder, resalta el aspecto de la ciudadanía, la cual se refiere a los derechos de participación a los que deben acceder las comunidades del Estado. El ejercicio real de la ciudadanía se convierte en un eje articulador de los otros postulados liberales, ya que con esta categoría se transfiere la soberanía y el poder del rey a la nación, pues las decisiones políticas que antes se tomaban de manera unilateral se toman ahora de forma colectiva o teniendo en cuenta la opinión y participación del pueblo. En consecuencia, simultáneamente a la idea de Estado moderno de corte liberal, se desarrolla la idea de democracia, basada en la igualdad formal de todos los hombres para participar en la vida pública, teniendo como punto de partida el sufragio universal.

En este sentido, el Estado moderno de corte liberal -que echó raíces a finales del siglo XVII- tiene una serie de rasgos característicos que le imprimen singularidad frente a la estructura política absolutista dominante desde el Siglo XV, y son los siguientes: incorporación de los principios democráticos (participación ciudadana, sometimiento a una norma básica o constitución, división de poderes, protección de los derechos individuales), intervención de agentes intermedios entre el Estado y la sociedad civil (partidos políticos, sindicatos, organizaciones profesionales), y tendencias a la asociación con otras entidades estatales (que da lugar a la formación de instituciones supranacionales a las que sus miembros ceden parte de su soberanía). Asimismo, desde el punto de vista estrictamente jurídico, dos son las notas características del Estado democrático y constitucional, a saber, la facultad exclusiva del Estado de ser la fuente de toda norma jurídica, y la sujeción de los

poderes públicos al ordenamiento jurídico que ellos mismos crearon, principio comúnmente conocido como Estado de Derecho (Bobbio, 2004).

En efecto, el pensamiento liberal añade al Estado moderno una garantía dirigida a someter la actuación de los gobernantes al imperio de la ley. El Estado debe limitarse a garantizar la seguridad de los ciudadanos por la certeza de la libertad concedida por la norma. Como señala Max Weber (1921:25-27), la legitimidad que corresponde al Estado liberal es la legitimidad racional, basada en que todo derecho puede ser establecido de modo racional para ser respetado, que todo derecho son reglas abstractas con alguna intención, que el soberano legal obedece al orden impersonal por el que dispone, y que el que obedece lo hace como miembro de la asociación y sólo obedece al Derecho.

Ya entrado el Siglo XIX, comenzó a manifestarse una tendencia a acentuar la distinción entre el Estado y la sociedad civil, ésta deja de ser considerada como un conjunto de individuos aglutinados por el Estado, y es vista ahora como un grupo formado por las interrelaciones que surgen cuando los miembros satisfacen sus propias necesidades. A finales de ese siglo y principios del XX, la doctrina política tiene en Hans Kelsen (1881-1973), filósofo del Derecho, a uno de sus más conspicuos representantes. Su concepción del Estado parte de una visión formalista de lo normativo, que expresó en su obra *Teoría Pura del Derecho*, publicada en 1934. En ella se plantea la necesidad de desarrollar una ciencia jurídica ajena a influencias como la ética. Afirma que el fundamento de todo precepto jurídico sólo puede hallarse en una norma primigenia, que denominó norma hipotética fundamental. De ella provendría la validez de todo el ordenamiento sobre el cual descansa el poder estatal, que definió “como un orden legal centralizado”. Así pues, el Estado no crea el Derecho, sino que éste sería una realidad a priori.

Esa norma fundamental es única y constituye la base de todo sistema jurídico estatal.

Finalmente, a partir del Siglo XX, el estudio del Estado se ha centrado en la responsabilidad que ostenta en el desenvolvimiento de la vida social, que tiende a ser más democrática, abierta, plural y heterogénea. Dos de los representantes más destacados son Friedrich Von Hayek (1899-1992) con su obra Camino de Servidumbre, publicada en 1944, y Karl Popper (1902-1994) con su obra La sociedad abierta y sus enemigos, publicada en 1945. Ambos cuestionaron el carácter totalitario de Estados surgidos a finales del Siglo XIX e inicios del XX y argumentaron sobre los riesgos que surgen cuando se reducen a niveles mínimos el ejercicio de los derechos individuales en aras de un progreso social homogéneo, ideas que se exploran con mayor profundidad en el siguiente apartado.

Estado y administración pública frente al significado de la sociedad abierta

Como se señaló, el nacimiento del Estado moderno liberal a finales del siglo XVIII e inicios del XIX, trajo consigo dos cambios políticos importantes: primero, el tránsito de la categoría de súbdito a la de ciudadano, que significó una reivindicación de los derechos universales del hombre (Habermas, 2006:185-186); y segundo, el reconocimiento de la capacidad de la sociedad para dotarse a sí misma de leyes, es decir, de ser la autora, responsable y destinataria del derecho e instituciones que la regulan.

Como contribución a esta forma de entender la relación Estado-sociedad, Karl Popper (2006) aborda en su obra La sociedad abierta y sus enemigos la cuestión sobre quién debe gobernar. Él señala que ésta es

una interrogante común en los procesos de diseño institucional a los que sujeta un Estado. Sin embargo, propone partir desde otra visión y sugiere plantear la siguiente pregunta: “¿de qué forma podemos organizar las instituciones políticas a fin de que los gobernantes malos o incapaces no puedan ocasionar demasiado daño?” (Popper, 2006:137). Este forma de plantear el tema de la conformación institucional del aparato público, en un contexto de sociedad abierta como él lo denomina, pretende poner el acento en el hecho de que las instituciones son creaciones humanas, producto del raciocinio de los individuos y, por tanto, sujetas a fallas probables. Al mismo tiempo, el autor remarca con su argumento unos de los principios liberales del poder político por excelencia: la responsabilidad de los ciudadanos en torno a la toma de decisiones tanto públicas como privadas y su instrumentación, es decir, a través de la sociedad abierta se pone en libertad las facultades críticas del hombre.

Es en este marco como el control de los gobernantes por parte de los gobernados se entiende como una propiedad liberal de las sociedades modernas, dado que implica tanto el control institucional del gobierno como el equilibrio institucional de sus facultades. Así, el Estado pasa de ser un instrumento de dominación a ser un sistema de instituciones que se organizan con base en los fundamentos de orden, estabilidad, capacidades y competencias (Uvalle, 2000:263-269).

Esta perspectiva tanto del Estado moderno como de la sociedad abierta, supone categorizar un nuevo patrón de gobierno sustentado en una forma distinta de gobernanza, donde la administración de la democracia deja de ser totalitaria, opaca, centralizada, vertical y burocrática (Uvalle, 2003:249-250). Totalitaria cuando atiende de la misma manera problemas distintos, planifica en torno a “objetivos compartidos” en detrimento de los impulsos individuales y gesta aparentes “acuerdos” que más bien

corresponden a prácticas de imposición y sometimiento. Opaca cuando no se conoce de forma clara aquello que realiza, no pueden exigirse respuestas y explicaciones sobre los resultados obtenidos con el uso de los recursos públicos, y por lo tanto, no hay castigos o sanciones para aquellos que no actúan conforme a derecho. Centralizada cuando lo comunitario y lo local no son factores políticos de relevancia en la toma de decisiones, y las energías de ciertos grupos son repelidas e incluso aminoradas por temor a la pérdida de control. Vertical cuando las opciones son impuestas, la decisión pública esta previamente definida y el ciudadano es más una categoría discursiva que empírica, es decir, cuando la figura del súbdito sigue presente de forma velada en el manejo de los asuntos públicos por parte de la autoridad. Burocrática cuando se centra más en cumplir un cúmulo de procedimientos administrativos -muchas veces engorrosos y carentes de articulación- en lugar de trabajar por objetivos y resultados (Peters, 2005:585-598).

Contrario a ello, el nuevo patrón de gobernanza (Mayntz, 2001:7-22) implica el reconocimiento de actores gubernamentales y no gubernamentales; el ejercicio de controles cada vez más horizontales y no jerárquicos; el cumplimiento de metas colectivas vía la interacción entre los diversos sectores y grupos; una nueva forma de gobernar, administrar y gestionar lo colectivo; exigir responsabilidades a los políticos y a los funcionarios; proporcionar información confiable -es decir, distante de asimetrías y maximización de ventajas a cargo de políticos y burocracia-; y cumplimiento prudente y responsable de los deberes públicos (Uvalle, 2000:273-281).

Es para cumplir con esos objetivos que la democracia se organiza como un sistema de pesos y contrapesos sustentado en la constitucionalidad y legalidad de la organización y ejercicio del poder. Se materializa en un articulado de instituciones que procesan el ejercicio del poder con

base en agendas, reglas, tiempos, jurisdicciones y responsabilidades (Ayala, 1999:25-54; 2000:31-62), de ahí que su funcionamiento eficaz se encuentre referido a la vigilancia, la autocontención y la calidad del poder frente a presiones que buscan dirigirlo hacia modelos centralizados y de relaciones verticales.

Esta concepción formal del Estado moderno y de la sociedad abierta vio intensificada su fase procedimental hasta bien entrado el siglo XX, pues no fue sino con la caída de los regímenes totalitarios (Habermas, 2006:176-196) cuando se renueva la concepción liberal del poder político y se redefinen las propiedades de la sociedad moderna, cuya principal característica es la revaloración de lo individual y del raciocinio humano sobre el diseño y la instrumentación de la organización política estatal. Aquí el concepto de sociedad civil se dinamiza y se entiende como uno de los vínculos más trascendentes entre lo público y lo privado. El propio Habermas (2006:159) define a la sociedad civil como un conjunto de “asociaciones, organizaciones y movimientos, nacidos de forma más o menos espontánea, que hacen suya y condensan la resonancia que los problemas sociales encuentran en los ámbitos de la vida privada y, reforzándola, la transmiten al espacio público político”. En términos democráticos, la sociedad civil reclama y construye espacios públicos en los que toma posturas sobre las más diversas cuestiones, en particular las de tipo gubernamental, y al ser representante –por su naturaleza liberal- de los distintos intereses ciudadanos se aleja con su heterogeneidad y su espíritu crítico de los intentos de masificación de su voluntad por parte de la autoridad pública (Habermas, 2006:161).

Esta sociedad abierta es muestra de la tensión permanente que existe entre medios y fines públicos (Pooper, 2006:189), pues pugna por que la norma sea la responsable de señalar los instrumentos y de asegurar el acceso formal a los mismos, en oposición al propósito de definir de una

sola vez los objetivos sociales que se pretenden alcanzar y englobarlos en una expresión tan ambigua como la de “bien común”. La rigidez de la norma, por tanto, deja de entenderse como inamovilidad y adquiere un sentido de permanencia y certidumbre en un entorno impregnado de heterogeneidad, donde las acciones individuales son cada vez más difíciles de ajustar a reglas fijas, pues ello implicaría formular un catálogo universal de preferencias y valores por el cual se rigen los individuos, lo que supone además concebir a la toma de decisiones como un acto enteramente racional. Al respecto, Hayek (2007:90-91) señala que “la gente, o no tiene opiniones definidas, o tiene opiniones opuestas sobre estas cuestiones, porque en la sociedad libre que hemos vivido no ha existido ocasión para pensar sobre ellas y todavía menos para formar una opinión común”.

En este sentido, la integración social (democrática) se da en la medida en que los individuos acuerdan las esferas de acción del Estado y éste se ciñe en su operación a ellas (Hayek, 2007:93). Este acuerdo está plasmado en el documento básico de los Estados modernos: la constitución. En el contexto de la sociedad abierta las constituciones políticas adquieren una relevancia especial, pues es en ellas donde se hacen vigentes las garantías básicas de los individuos -que son a la vez el sostén de la concepción liberal del poder político- y al mismo tiempo busca hacerlas positivas facultando al poder estatal para sancionar aquellos que las trasgreden. Pero esto no indica que sea una facultad irrestricta, por el contrario, para asegurar en la medida de lo posible el respeto a los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano, estructura en su texto el sistema de pesos y contrapesos que es ya clásico en las secciones orgánicas de dichas normas fundamentales.

Este tránsito entre incorporar una garantía a la constitución y su cumplimiento efectivo, requiere de una serie de procesos complejos

e incluso ríspidos, pues en el intento de hacerlos positivos se incide directa o indirectamente en la redefinición de lo público y lo privado; se impacta en los derechos y obligaciones de unos sobre otros en términos de propiedad, libertad, igualdad y seguridad jurídica (Habermas, 2006:170). Las constituciones dejan de ser un compendio de valores para configurarse como la fundamentación de un orden democrático que imprima vigencia a las garantías que protege a través del conjunto de órganos que para ello crea. Cuando estas condiciones normativas son trasgredidas, se pone en riesgo las garantías de libertad e igualdad para favorecer la masificación, la homogeneidad y la verticalidad en la actuación de las instituciones públicas, dando lugar a un tipo de gobierno en el que el disenso y la heterogeneidad no se reconocen, es más, son mal vistos e incluso castigados.

De acuerdo con Popper (2006:143) la democracia suministra el marco para la reforma de las instituciones políticas, es decir, hace posible la reforma sin violencia y permite el uso de la razón para crear, modificar o suprimir instituciones. La libertad intelectual, en este sentido, se ubica como de la más preciadas (Popper, 2006:147) pues evita que se invoque sin justificación los intereses del Estado en detrimento del ámbito de acción individual. Y es que una de las características del autoritarismo es que debe verse libre de toda especie de crítica, es decir, de todo control, por lo que es difícil saber si sus medidas cumplen o no con los objetivos públicos que el aparato estatal ha definido de forma unilateral. En posición a esta idea, la sociedad abierta se presenta como aquella donde los individuos tienen la capacidad de adoptar decisiones personales y de hacerse responsables de las mismas (Popper, 2006:189), dicho de otro modo, tanto los ciudadanos como la autoridad se conducen de manera racional y aceptan sus responsabilidades, por lo que las relaciones sociales dejan de sostenerse en prácticas clientelares o de

dominación y se convierten en relaciones abstractas sustentadas en el libre intercambio y la cooperación (Popper, 2006:191-192).

Es por ello que la posibilidad de crítica es un rasgo esencial de las sociedades modernas democráticas, pues una vez que se comienza a confiar en la razón –y ya no sólo en lo divino- la sociedad madura y acude al llamado de la responsabilidad tanto personal como con la de contribuir a mejorar las condiciones sociales de vida. Si el aparato estatal decidiese apostar por la supresión de la razón y la verdad, se estaría ante un retorno “al armonioso estado de naturaleza”, por lo que la apuesta más bien debe ser proseguir hacia “lo desconocido, lo incierto y lo inestable”, teniendo como principal defensa la razón (Popper, 2006:201). La democracia permite e incluso favorece la crítica por medio de la razón, dado que una persona que cuestiona sus procedimientos y sus instituciones no es necesariamente antidemocrática. Esta actitud de cuestionar se entiende como parte del ejercicio de la ciudadanía. Popper (2006:202) lo expresa claramente cuando retoma el discurso de Pericles de Atenas y utiliza como su principal eje argumentativo la siguiente idea: “Si bien sólo unos pocos pueden dar origen a una política, todos nosotros somos capaces de juzgarla. No consideramos la discusión como un obstáculo colocado en el camino de la acción política, sino como un preliminar indispensable para actuar prudentemente”.

El Estado de derecho y la sociedad abierta

Existen en el mundo diversos sistemas o tradiciones jurídicas, destacando fundamentalmente dos: el de corte anglosajón, cuyas instituciones se agrupan bajo lo que se denomina “Common Law” y que comprende países como Estados Unidos, Inglaterra, Canadá, Nueva Zelanda y Australia, y el de tradición romana, en la que se inscriben la

mayor parte de los países europeos y latinoamericanos, incluido por supuesto México (González, 2006:XII). No obstante, más allá de examinar las ventajas de una tradición sobre otra, lo que distingue a los países en cuanto a su madurez institucional y su consolidación democrática tiene que ver con la existencia de leyes claras y su cumplimiento -que cuando es enteramente voluntario adquiere más valor-.

En el contexto de la sociedad abierta, el fortalecimiento de las instituciones jurídicas ayuda a hacer de los procesos democráticos una realidad cada vez más tangible, ya que por medio del derecho se favorece la práctica de ciertas conductas por encima de otras que no se consideran deseables, sancionando éstas últimas cuando se presentan (Rodríguez, 2001:9). Sin embargo, la construcción de puentes entre la letra de la norma y su vigencia positiva se dificulta cuando se trata de cuestiones que afectan las bases orgánicas de los Estados, o bien cuando se busca contrarrestar problemas estructurales como la opacidad, ineficiencia, corrupción e impunidad en el entramado institucional, particularmente cuando estos elementos parecerían ser la regla y no la excepción, es decir, cuando fungen como factores vinculantes entre los poderes formales y los fácticos (Lasalle, 2004), en detrimento de la calidad institucional de un gobierno.

Desde esta perspectiva, el derecho se caracteriza por ser un conjunto de disposiciones encaminadas a definir el tipo de conducta humana que una sociedad estima como deseable, para favorecer la convivencia pacífica entre sus miembros, dado que uno de sus principales elementos es la resolución de conflictos mediante las vías institucionales explícitamente creadas para tal efecto (Rodríguez, 2001:32). El derecho, por tanto, no se limita a describir la vida comunitaria a través de un cúmulo de reglamentaciones, también la orienta como una especie de factor de cambio para corregir los aspectos negativos y alentar los positivos. Lo

importante en este punto es que el derecho -ya sea como control o como cambio- debe ofrecer a los individuos certidumbre en aquello que se permite y aquello que se prohíbe, así como en las consecuencias que de ello se derivan. Esta certeza jurídica con la que los individuos desarrollan sus más variados procesos es una muestra del grado de civilidad con el que se conduce una sociedad, pues no se trata únicamente de que con las instituciones se desaliente la trasgresión de las leyes o se restituyan determinadas garantías mínimas, implica también un examen sobre la capacidad de discernimiento del ciudadano y la autoridad respecto a cumplir o no con una ley, y qué tanto le beneficia colocarse en uno de esos dos supuestos (Ackerman, 2005:10).

En este marco, el Estado de derecho surge como una de las principales propiedades liberales de las sociedades abiertas, pues es a través de él como los individuos se relacionan libremente. Al respecto, Hayek (2007:105) señala que el concepto Estado de derecho engloba dos principios generales: primero, que el Estado está sometido en sus acciones a normas fijas y conocidas de antemano, y segundo, que esas normas permiten prever con suficiente certidumbre cómo usará la autoridad en cada circunstancia sus poderes coercitivos, lo que facilita disponer de los propios asuntos individuales sobre la base de ese conocimiento. Ambas cuestiones se articulan en torno al objetivo principal del Estado de derecho que es el control del poder, es decir, reducir en la medida de lo posible la discreción concedida a los órganos de autoridad -particularmente de aquellos facultados con el poder coercitivo- para que los individuos sean libres de procurarse sus deseos y fines personales, pues el Estado se limita a “dictar normas determinantes de las condiciones bajo las cuales pueden utilizarse los recursos disponibles, dejando a los individuos la decisión sobre los fines para los que serán usados” (Hayek, 2007:106). Por tanto, las normas se conciben no como fines en sí mismas, sino como medios que permiten

a los ciudadanos satisfacer sus más diversas aspiraciones sobre la base de la certidumbre en sus intercambios con lo público y lo privado.

Esta cualidad es importante en razón de que si las leyes tuvieran la aspiración de definir con todo detalle “los fines públicos” y los medios para realizarlos, en el fondo significaría que no habría posibilidades de elección para los individuos, pues su comportamiento habría sido determinado de antemano en función de los “objetivos comunes”, abriendo con ello las puertas a un Estado que, si bien puede considerarse como técnicamente de derecho, se inclinaría más a prácticas de dominación y sometimiento en el ejercicio del poder; es decir, habría una “legalización” de privilegios de unos sectores sobre otros, lo que representa una regresión en el principio básico de libertad e igualdad formal que deben ostentar los individuos en las sociedades modernas democráticas. Y es que el definir por medio de los instrumentos normativos los fines a cumplir, implica forzar a los diversos grupos a actuar juntos en el mismo sentido, desconociendo su heterogeneidad, pluralidad y complejidad. Hayek (2007:113) lo expresa de la siguiente forma: “Provocar el mismo resultado para personas diferentes significa, por fuerza, tratarlas diferentemente”. La libertad e igualdad formales, en este sentido, no suponen una negación de la desigualdad real entre los individuos, es más, el Estado de derecho en su propia instrumentación genera desigualdades -sobre todo de tipo económico y social-, sin embargo, estas tienen la característica de no ser intencionales o de no estar dirigidas a un individuo en particular, más bien se trata de costos diferidos y compartidos.

Es por ello que en las sociedades modernas el derecho extrae su legitimidad de los procedimientos democráticos con los que es creado, es decir, del reconocimiento de la capacidad que tiene la sociedad para diseñar su propia ley a través de las instituciones que para tal efecto ha

originado y sostenido, por reconocer en ellas la representación de sus intereses y el medio idóneo para la satisfacción de sus necesidades. Sin embargo, esta legitimidad originaria del derecho, en términos prácticos, únicamente se limita a fundamentar “una presunción de racionalidad de los resultados que se producen conforme a él” (Habermas, 2006: 166), por lo que es indispensable que esa institucionalización jurídica de los argumentos genere de manera efectiva una articulación entre lo que la ley justifica y señala y lo que el gobierno y los individuos realizan en la práctica, ya que no es espontáneo ese acoplamiento, más bien es producto del raciocinio y la voluntad humana. En este sentido, es indispensable que el marco jurídico se rija bajo el principio de libertad e igualdad formales, particularmente en el espacio público, pues es en él donde se comprobará qué tanto el status jurídico del ciudadano frente al Estado asegura la posibilidad de influir sobre las decisiones y los procesos gubernamentales. El Estado democrático de derecho, por tanto, posee fuerza en la medida en que los grupos puedan tener acceso al espacio público para articular en él sus necesidades políticas, económicas y sociales en un sistema regido por el principio de pesos y contrapesos.

Dar al Estado poderes ilimitados implica, por el contrario, que “la norma más arbitraria puede legalizarse, y de esta manera una democracia puede establecer el más completo despotismo imaginable” (Hayek, 2007:117). El Estado de derecho supone pues un límite al alcance de la legislación; la restringe a normas de carácter general y evita que se dirija a personas en particular. Esto no significa que todo sea regulado por la ley, sino que el poder coercitivo del Estado sólo puede usarse en casos definidos de antemano, de tal manera que puede preverse cómo será usado en relación a los derechos inalienables de los individuos. En efecto, el Estado de derecho -desde el punto de vista democrático- no se limita a definir de manera abstracta las responsabilidades públicas

y privadas, sino que en su dimensión procedimental justifica y legitima esa definición para acercar a la ciudadanía con las instituciones a través del principio básico de la certidumbre en el proceder de las diversas instancias gubernamentales. Al menos en un plano formal, gesta entre los individuos una cultura cívica basada en sus expectativas sobre las respuestas mínimas a las que están obligadas las autoridades públicas. Si esto no fuera así, el derecho se limitaría a ser un mero instrumento de dominación no legítima donde el concepto de democracia y ciudadanía se convierten en referentes formales más que empíricos.

Parte de la certidumbre mencionada se deriva del propio cumplimiento irrestricto de la norma y no tanto de su contenido, pues para hacer eficaz el Estado de derecho es importante que se aplique sin excepciones aunque se considere “injusta” (Hayek, 2007: 113-114). Si una ley es observada se debe al control humano, es decir, a la decisión de introducir sanciones y de castigar a quienes infrinjan la ley (Popper, 2006:73). En este sentido la idea de justicia se rescata no como un referente abstracto, sino en aspectos procedimentales que suponen la limitación equitativa de libertades, la imparcialidad de las ley y de los tribunales, la igualdad formal ante la ley y la repartición de las ventajas sociales en proporciones lo más simétricas posible (Popper, 2006:104).

Al respecto, Jürgen Habermas (2006:150) señala lo siguiente:

“En cuanto se evapora la sustancia normativa, en cuanto, por ejemplo, quienes recurren a los tribunales ya no tuviesen la sensación de que cuentan con la posibilidad de recibir justicia de ellos, el derecho se habría convertido en un instrumento de control del comportamiento y la decisión democrática mayoritaria se habría convertido en un espectáculo de engaños y autoengaños, carente de consecuencias. Si esto

se produjese, cambiarían nuestros conceptos de derecho y democracia, experimentarían también un cambio radial la autocomprensión normativa de los ciudadanos.”

Es por ello que no basta el grado de obediencia hacia una norma para hablar de un Estado de derecho pleno, sino que hace falta incorporar elementos como la legitimidad y la eficiencia de dicha ley, así como -algo que se ha agregado de manera más reciente en el debate académico (Ackerman, 2005:9-53)- la posibilidad de que las normas favorezcan procesos de desarrollo social, comunitario e individual, y es que si bien el Estado de derecho no es equivalente a la justicia social, ésta debe utilizarlo como medio, del mismo modo en que “democracia no es equivalente a una distribución equitativa de la riqueza; pero sólo mediante los poderes democráticos es posible distribuir la riqueza social sin graves injusticias ni derramamiento de sangre” (Rodríguez, 2001:23).

El Estado de derecho no se consume pues en la edificación de un sistema jurídico, únicamente es su expresión formal, por lo que es necesario materializarlo a través del funcionamiento efectivo de las instituciones, así como de la cultura y las prácticas políticas de los actores. Como señala Jesús Rodríguez Zepeda (2001:7), en el Estado de derecho “prevalece el gobierno de las leyes sobre el arbitrio de los hombres... es un patrimonio común que debe de ser creado, protegido y consolidado.... previene y castiga las arbitrariedades de la acción política, a la vez que ofrece certidumbre y orden políticos”. Se trata de una certidumbre que no se entiende como inmutabilidad, por el contrario, el Estado de derecho en sí mismo define los espacios y los procedimientos para la crítica y el disenso, tiene que considerar estas posibilidades y prever vías legales para su canalización, debe estar abierto al pluralismo, a la tolerancia y al cambio social.

Sin este punto de partida que puede denominarse como “principio de tolerancia activa” (Rodríguez, 2001:29), la estructura jurídica se entiende más bien en el plano de la dominación ilegítima, y es que el vigor e importancia de la ley no se deriva en estricto sentido de su existencia per se o de su codificación, sino de la capacidad que tenga de generar consenso entre los individuos a los que se aplica. Su ideal es el sometimiento voluntario que tiene como base la confianza ciudadana en que las decisiones provenientes de los poderes públicos están ajustadas a principios de imparcialidad y orientadas a la defensa de los derechos individuales, lo cual requiere de una cultura e instrucción democrática donde se valore la necesidad social de la norma no por el castigo, sino por su beneficio y su sentido de pertenencia.

Responsabilidades y retos actuales en la Administración Pública: la eficiencia sin orientación pública.

La Administración Pública fue objeto de amplias modificaciones en sus atribuciones, formas de organización, procesos y canales de comunicación con la sociedad a principios de la década de los ochenta del siglo pasado, debido a que estaba en auge el llamado redimensionamiento del Estado. Bajo la guía teórica y conceptual de la Nueva Gestión Pública, el redimensionamiento del aparato estatal, de sus alcances en la acción gubernamental y del tamaño de su administración pública, se presentaron como las respuestas a los efectos negativos y la crisis del modelo interventor del Estado, en el que las instituciones públicas vieron minada su capacidad para resolver los problemas que eran de su competencia; hecho que significó una disminución sustantiva en sus bases de legitimidad social y pública, pues no incorporaron en su actuación principios democráticos de participación, control y sanción.

Las instituciones de la Administración Pública, en este contexto, entraron en una fase de reajuste en la que se intentó superar los problemas estructurales que se generaron a raíz de su amplia participación en el espacio público, el cual llegó a ser prácticamente monopolizado por la presencia del Estado. Con la primera ola de reformas se propuso atacar fallas sistémicas como la homogeneidad en el tratamiento de los problemas públicos, la corrupción de los funcionarios, el anquilosamiento y la lenta capacidad de respuesta de las organizaciones, la limitación fáctica en el ejercicio de las garantías individuales de los gobernados -principalmente las de aliento democrático como la libertad de expresión, de reunión, de organización y de participación-, así como la falta de reconocimiento expreso de una ciudadanía plural, diversificada, cada vez más crítica y ávida de respuestas público-administrativas oportunas a sus demandas y expectativas.

El punto nodal de esa serie interconectada de problemas se resumió en la idea de falta de eficiencia con la que operaban las instituciones públicas, por lo que gran parte de las medidas impulsadas se ciñeron al rediseño de procesos de gestión en aras de mejorar la implementación de las respuestas de la Administración Pública. Sin embargo, la concepción que se adoptó de eficiencia fue estrecha y limitada, pues se entendió únicamente como agilidad operacional para abatir tiempos y costos económicos, y se dejaron fuera visiones como las de la eficiencia política y la social, posponiéndolas para lo que se denominó como la segunda y tercera ola de reformas, hoy todavía pendientes o al menos situadas en una fase preliminar.

La eficiencia política se refiere a la agilidad, “pacificidad”, legitimidad y oportunidad con las que las instituciones prevén y procesan los conflictos políticos que se presentan en la vida colectiva, particularmente al momento de tomar decisiones en torno a la orientación de las políticas, pues su

formulación conlleva beneficiados y no beneficiados, preeminencia de algunos sectores sobre otros, jerarquización y priorización de ciertas demandas frente a otras, es decir -como se señala en la literatura de políticas-, de la definición de ganadores y perdedores.

Actualmente las instituciones públicas están en un proceso de definición de renovadas formas de organización e interacción, las cuales buscan partir de la construcción de un andamiaje democrático estable que pueda sostener los bríos de la sociedad moderna. Dicho de otro modo, están situándose cada vez más frente a la necesidad de avanzar en el terreno de los hechos y ya no sólo en el del discurso hacia formas de gobierno propias de la nueva gobernanza.

Por su parte, la eficiencia social alude a la magnitud e intensidad con la que la ciudadanía organizada -legítima representante del espacio público-social- inserta sus demandas, necesidades y expectativas en la agenda de las instituciones públicas. Cabe señalar que no se trata aquí de una posición en la que de forma indiscriminada se absorban por parte del aparato público las peticiones sociales como sucedió en el modelo intervencionista, por el contrario, en el concepto se utiliza deliberadamente el término agenda para denotar un proceso dinámico y complejo (de ahí la necesidad de la eficiencia) en el que las instituciones públicas inscriben y priorizan los problemas públicos que pueden ser candidatos a convertirse en políticas (Elder et al, 2007:77). Esta eficiencia social, por tanto, plantea varios retos, como el de hacer de las instituciones públicas espacios sensibles y receptivos a las peticiones legítimas de la ciudadanía, el que tengan la capacidad de estructurarlas de forma metódica con el objeto de crear los problemas públicos y con base en ello plantearles una solución, y también que la sociedad, sus grupos y en particular los ciudadanos interioricen sus responsabilidades cívicas, entre las que destaca el que sepan qué pedir (solicitar aquello

que efectivamente toque al gobierno atender y pueda hacerlo con sus recursos), a quién pedirlo (conocer el cúmulo de instituciones existentes y ubicar cuál de ellas es la responsable), y cuándo pedirlo (identificar el contexto oportuno para plantear sus necesidades) -lo que en términos de Aguilar Villanueva (2007:74) se entiende como un Estado de gente grande-.

La eficiencia política y la eficiencia social convergen con la económica para darle un sentido público a la acción de gobierno y, por tanto, a la de la Administración Pública. Por ello, la falta de interconexión entre los diversos tipos de eficiencia asienta en las instituciones un tipo de trabajo, si bien más ágil e incluso productivo -en comparación con la velocidad con que se operaba en el modelo intervencionista- es uno que no está orientado hacia la satisfacción de las necesidades colectivas entendidas como el interés público, y que responde a un estilo que tiene como objetivo la eficiencia per se, es decir, que la concibe como finalidad y no como medio.

Esta situación se debe a que la reforma o el rediseño de los procesos de la Administración Pública es ampliamente complejo, pues no basta con que el servidor público actúe con criterios de economía y eficiencia, sino también de ética y responsabilidad públicas. En términos de Majone (2007:359-361), es importante no sólo saber cómo (habilidad para hacer las cosas) sino también saber eso (reglas, valores y principios bajo los cuales se actúa) en la hechura de las políticas.

Además, los tres tipos de eficiencia que se mencionan requieren ser complementados con criterios democráticos, tales como la transparencia, la rendición de cuentas, la profesionalización del servicio público, la consolidación de formas institucionales de participación ciudadana y la flexibilización de las organizaciones públicas, con el objeto de perfilar

a la Administración Pública hacia la consolidación de las reformas de primera ola (económicas), hacia el avance de las de segunda ola (políticas) y comenzar a plantear las de tercera ola (sociales).

Conclusión

La figura del Estado moderno como asociación política dominante se consolida a partir del siglo XV; es objeto de transformaciones profundas durante el XVIII cuando se define como liberal; y durante el Siglo XX vuelve a ser sujeto de cuestionamientos y se incluye en su estructura institucional rasgos de carácter democrática. De este devenir histórico es importante destacar, para los fines de esta investigación, el surgimiento de una institución y de una ciencia propia del Estado moderno: la Administración Pública, cuya fundamentación teórica y configuración institucional se ha modificado en razón de la evolución del Estado y las condiciones de la sociedad a la que sirve.

La Administración Pública es una institución que surge con el Estado moderno, podría señalarse que es parte de su patrimonio común, es decir, es un valor social. De hecho, la complejidad del aparato burocrático y la especialización en las tareas de gobierno hicieron del servicio público una profesión. Sin embargo, a pesar de contar con alrededor de cinco siglos de existencia, su estudio, sistematización, fundamentación teórica y orden metodológico han sido tareas que han requerido de una evolución más pausada a comparación de su conformación orgánica empírica, particularmente porque su objeto de análisis se refiere a un hecho en constante transformación: la vinculación institucional entre Estado y sociedad.

En efecto, la administración pública no es una realidad estática, dado que sus formas de organización interna, estructuras, jerarquías, líneas de mando, prácticas formales e informales, y en suma toda la actividad humana -tanto racional como puramente valorativa- de su cuerpo burocrático y directivo que la conforma, la someten a procesos intensos de reestructuración continua, que le facilitan o complejizan su capacidad de respuesta ante problemáticas concretas.

Estos procesos de alta intensidad -tanto externos como internos- hacen que la Administración Pública, incluso concebida como ciencia, esté lejos de los intentos que buscan más que su estabilidad su inamovilidad. Por ello, es necesario impulsar el trabajo metodológico en el sentido de configurarla más como una “ciencia de hechos que de principios” (Ortíz de Zúñiga, 1842:129), con el objeto de no reproducir las limitaciones de la concepción científica primigenia de la Administración Pública, que sustentó precisamente su cientificidad en el campo de la inmutabilidad y uniformidad, en lugar de hacerlo en el trabajo metodológico, doctrinario y sistemático del abordaje de su objeto de estudio y sus problemas, los cuales comparte con otras ciencias como lo es la Economía, la Sociología, el Derecho y sobre todo la Ciencia Política.

Al respecto, la separación artificial entre gobierno y administración pública limita las potencialidades del quehacer público e impone a las instituciones que los conforman un horizonte estrecho de actuación, pues si bien el punto central es el trabajo por la satisfacción del interés público, ello requiere no sólo de acciones de conservación, rutina y mantenimiento, sino implica también la generación de actividades innovadoras y de mejoramiento continuo.

Esta concepción del pensamiento publiadministrativo tiene presente la necesidad de forjar una disciplina socialmente útil mediante una intensa

vinculación entre teoría y práctica, pues de otra manera la teoría social a la que hace aportes y su actividad política-institucional carecerían de referentes, limitándola a un trabajo siempre ajeno entre análisis y aplicación. Sin embargo, ante la configuración social actual (pluralismo, heterogeneidad, participación ciudadana) y las dinámicas institucionales contemporáneas (apertura, flexibilidad y democratización), es importante someter a examen el rol de la Administración Pública frente a esos fenómenos, análisis del que se han encargado los pensadores más destacados del Siglo XX, como Karl Popper y Friedrich Hayek, y que fueron retomados para la elaboración de este trabajo.

Bibliografía

Ackerman, Susan (2005), Rendición de cuentas y el Estado de derecho en la consolidación de las democracias, en **Perfiles Latinoamericanos**, julio-diciembre, número 026, México, FLACSO.

Aguilar, Luis (2007). “Estudio Introductorio”, en **El estudio de las Políticas Públicas**, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-74.

Ayala, José (1999), **Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico**, México, Fondo de Cultura Económica.

Ayala, José (2000), **Fundamentos institucionales del mercado**, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía.

Bobbio, Norberto (2004). **Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política**, México, FCE.

Bodino, Jean (1997). **Los Seis Libros de la República**, Madrid, Tecnos.

Bonnin, Jean (1982). “Principios de la Administración”, en Revista de Administración Pública, edición especial en memoria del Maestro y primer Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública Gabino Fraga, México, INAP, pp. 81-102.

Brom, Juan (1962). Esbozo de Historia Universal, México, Universidad. Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

Comte, Auguste (1980). Discurso sobre el espíritu positivo, Madrid, Alianza.

Córdoba, Arnaldo (1973), La formación del poder político en México, México,

Guerrero, Omar(1984). Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista. México, Fontamara.

Habermas, Jürgen (2006), Más allá del Estado nacional, México, Fondo de Cultura Económica.

Hayek, Friedrich (2007), Camino de Servidumbre, Madrid, Alianza Editorial.

Hegel, Georg Wilhelm Friedrich (1995). La filosofía del derecho, México, Casa Juan Pablos.

Hobbes, Thomas (1940). El Leviatán, México, FCE.

Kelsen, Hans (2008). Teoría Pura del Derecho, México, Ediciones Coyoacán.

Lasalle, Fernando (2004), ¿Qué es una constitución?, México, Gernika.

Locke, John (1990). Ensayo sobre el gobierno civil, Madrid, Aguilar.

Majone, Giandomenico (2007), “Los usos del análisis de políticas” en La hechura de las políticas públicas, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 341-366.

Maquiavelo, Nicolás (2004), El príncipe, México, Ediciones Coyoacán.

Mayntz, Renate (2001), “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza”, en Revista Reforma y Democracia, núm. 21, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Montesquieu , Charles Louis de Secondat (1995). El espíritu de las leyes, México, Porrúa.

Ortiz de Zúñiga, Manuel (1982). “Idea general de la Administración y del derecho administrativo”, edición especial en memoria del Maestro y primer Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública Gabino Fraga, México, INAP, pp. 121-134.

Peteres, Guy (2005), “Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?”, en revista **Foro Internacional**, vol. **XLV**, octubre – diciembre, México, El Colegio de México.

Popper, Karl (2006), **La sociedad abierta y sus enemigos**, Barcelona, Paidós.

Rodríguez, Jesús (2001), Estado de derecho y democracia, **Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática**, número 12, México, IFE.

Rousseau, Jean-Jacques (2002), **El contrato social o principios de derecho político**, México, Porrúa.

Uvalle, Ricardo (2000), “Espacio público, misión del Estado y gestión pública, en **Revista Convergencia**, año 7, núm. 1, enero - abril, México, Universidad Autónoma del Estado de México.

Uvalle, Ricardo (2003), “La recuperación conceptual y metodológica de la Administración Pública”, en **Revista Convergencia**, núm. 33, septiembre-diciembre, México, Universidad Autónoma del Estado de México.

Uvalle, Ricardo (1992). **La teoría de razón de Estado y la Administración Pública**, México, Plaza y Valdez.

Weber, Max (1944). **Economía y sociedad**, México, FCE.

Wilson, Woodrow (1980). "El estudio de la Administración", en **Revista de Administración Pública**, edición conmemorativa del 25 aniversario del Instituto Nacional de Administración Pública, México, INAP, pp. 275-294.

De la complejidad social a la complejidad de gobierno: *reflexiones sobre la conformación organizacional del gobierno y la generación de política pública*

Raquel A. Ramírez*

Abstract

La autora analiza las tareas del gobierno en el espacio de la sociedad contemporánea, exponiendo como variable central que la complejidad de lo colectivo, es la causa de la complejidad del gobierno, situación que se puntualiza sobre la lógica de las relaciones de causalidad, situando en los procesos de orden institucional el papel que desempeña la burocracia como un sistema de gestión y organización que tiene a su cargo la dirección e implementación de las políticas públicas, hecho que sitúa la importancia de nuevos procesos de gestión pública que comprendan la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos y de acuerdo con los planteamientos de la gobernanza, se generan condiciones para una mayor articulación entre las esferas del gobierno y las organizaciones de la sociedad civil y de ese modo los ciudadanos son valorados como la razón institucional que justifica la búsqueda de cambios y reformas que permitan acercar a las instituciones públicas con la vida civil y política con el apoyo organizado de las políticas públicas.

Palabras clave: Burocracia, ciudadanos, gobernanza, organización y políticas públicas.

The author analyzes the tasks of the government in the space of the contemporary society, exposing like central variable that the complexity of the collectiveness, is the cause of the complexity of the government, situation that is emphasized on the logic of the causality relations, locating in the processes of institutional order the paper that carry out the bureaucracy like a management system and organization which is in charge of the direction and implementation of the public policies, fact that locates the importance of new processes of public management which they include the intervention of the citizens in the public subjects and in agreement with the expositions of gobernanza, are generated conditions for a major joint between the spheres of the government and the organizations of the civil society and in this way citizens are evaluated as the institutional reason that justifies the search of changes and reforms that allow to approach the public institutions with the civil and political life with the organized support of the public policies.

Key words: Bureaucracy, citizens, gobernanza, public organization and policies.

* Candidata al Doctorado en Administración Pública y Política Pública por la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

Introducción

La tarea de gobierno era más sencilla cuando se daba en el ágora ateniense donde los ciudadanos eran sólo los hombres que no estuvieran en condición de esclavos, metecos¹ u extranjeros. Bajo este lente cualquier decisión (por complicada que fuera) siempre vería la luz. No obstante, el avance de la humanidad ha llenado de matices la forma en que se organiza la sociedad. En la actualidad pugnamos por derechos sociales (habiendo hecho lo propio por los civiles y políticos en siglos pasados) y hablamos de diversidad como el más alto baluarte de la era civilizada. De tal suerte que todo esto tiene que ver su inserción en la lógica de gobierno.

El presente trabajo es una reflexión sobre las formas que han adoptado las organizaciones públicas y cómo éstas han repercutido en la tarea cotidiana de gobierno. Para tal efecto se ha estructurado el estudio en tres apartados. El primero de ellos analiza el elemento central en la forma de entender el aparato administrativo; hace un recorrido desde los clásicos de la ciencia de la administración hasta las aportaciones más recientes al respecto. La intención es introducir al lector en la forma de entender la administración pública hasta el punto actual de evolución.

El segundo de ellos explica el gobierno como hacedor de políticas públicas, entendiendo que éstas son resultado de la actividad de gobierno y, en la última sección, se esboza sobre la importancia del refinamiento de las organizaciones como elemento central en la mejora del quehacer de gobierno. Esta reflexión finaliza con una serie de apreciaciones al respecto de la ciencia de la administración y cómo es concebida por la autora de este artículo.

¹ Llamados así en la Antigua Grecia todos aquellos extranjeros asentados en alguna de las ciudades - estado griegas.

La naturaleza de la complejidad gubernamental

La evolución de las sociedades lleva consigo una carga de simbolismos que se materializan en la multiplicidad de los problemas cotidianos. De tal suerte que el ritmo y velocidad con la que las sociedades avancen será el objeto de disputas y diferencias en nuestra vida en comunidad. Precisamente sobre este precepto es que descansa la importancia del gobierno, ya que éste tiene a su cargo la tarea de contener la búsqueda de soluciones en lo individual para privilegiar lo búsqueda de soluciones en lo colectivo.

Ahora bien, ¿cómo se va organizar este entramado de redes y poder llamado gobierno? ¿De qué manera se estructura en la actualidad para evitar el colapso de la vida en comunidad? Sobre este punto Woodrow Wilson, en su artículo “El estudio de la administración” publicado en 1887, exalta la importancia de la administración como el pilar del funcionamiento gubernamental. Señala que hasta esa fecha los estudiosos sólo se habían dado a la tarea de elaborar sobre la ‘constitución’ del gobierno, es decir, sobre la naturaleza del Estado, la esencia y sede de la soberanía, el poder popular, y las prerrogativas reales.² Privilegiaron entonces, a los ‘principios generales’ y dejaron de lado el ejercicio del detalle práctico (1999: 74). A partir de la publicación de dicho artículo, Wilson sube a la mesa de la discusión científica el tema de la administración del gobierno; la necesidad de establecer una ciencia de la administración.

Desde 1887 a la fecha mucho se ha esbozado sobre la administración de las organizaciones públicas. Desde el enfoque clásico (donde Wilson

² Cuando elabora esta idea el autor está haciendo referencia a las formas de gobierno analizadas hasta aquel entonces, a decir: monarquía, oligarquía, tiranía. De tal manera que prerrogativas reales se entiende como las facultades de quiénes detentaban el poder.

es precursor), que sostiene la dicotomía administración-política; el neoclásico, donde la decisión y elección son el tema central de análisis; la nueva gestión pública, retomando los paradigmas planteados por Wilson en términos de “despolitizar” al administrador pero considerando que la administración de gobierno no es, en esencia, diferente de la administración privada; la gobernanza, en donde la premisa central de análisis es la participación de los ciudadanos al lado del gobierno en la solución de problemas públicos y, más recientemente, la denominada ‘nueva gobernanza’ que introduce en el panorama de la administración el concepto de “stakeholders”³ como participantes en la toma de decisiones. De este modo en las líneas subsecuentes de este apartado se elaborará el eje rector que da origen al gobierno moderno.

En las corrientes de pensamiento ligadas a la ciencia de la administración, está subyacente el concepto de burocracia. Éste se ha presentado en mayor o menor medida como objeto de análisis o como marco referencial; analizando al individuo dentro de ella o la vinculación de ésta con otras instituciones, siendo al final, objeto de análisis permanente. En esta lógica se explorará la burocracia bajo tres perspectivas: entendida como un sistema, vista como el resultado de la toma de decisiones individuales y en su relación con otras instituciones de la sociedad.

³ La traducción del anglicismo debe leerse como “individuos tenedores de una parte de la decisión”.

Burocracia como sistema

Cuando el texto de Wilson aparece en la historia, exhortaba al pueblo de Estados Unidos a dejar de lado los procesos centrados en las constituciones y llevarlos a la praxis de la vida cotidiana. Señalaba que aunque la política fijaba las tareas de la administración, ésta no debía tolerar sus funciones fueran manipuladas (1999: 85). Urgía la importancia de poner atención en los detalles; en las “cosas individuales y pequeñas”. Mientras este planteamiento es hecho, el filósofo alemán Max Weber (1921) sugiere que para que el derecho pueda ser establecido se requiere de un “órgano administrativo”, es decir, de una organización continuada y reglada de cargos oficiales y esferas de competencia delimitadas y jerarquizadas. En otras palabras, se requerían de personas que tuvieran una formación especializada en el manejo de reglas técnicas y normas: funcionarios (Weber, 2007: 69 – 70). Los funcionarios especializados es lo que Weber concibe como burocracia.

Bajo la óptica de Weber al tener en el gobierno a los mejores hombres, la dominación es sistemática puesto que no existe duda de que las decisiones tomadas son las mejores. Como señalan Michael M. Harmon y Richard T. Mayer, la burocracia en las perspectiva de Weber es instrumental y racional, porque pondera y valora todos los aspectos de la acción, comparando no sólo las alternativas que enfrentan sino también los propósitos de éstas (1999: 184). Así, el funcionario es visto como el “dueño de las rutinas”, donde se guía por principios netamente de racionalidad, precisión, estabilidad, disciplina y seguridad. La burocracia está destinada entonces a funcionar como un perfecto engranaje de actividades; no hay margen para el error y está concentrada en el éxito de la actividad cotidiana.

El individuo en la burocracia

Otra visión de la burocracia se centra en la actividad administrativa como resultado de las decisiones individuales; es una corriente de tipo conductual. Los mayores exponentes de esta perspectiva son Luther Gulick, Lyndal Urwick y Herbert A. Simon. Aunque entre los primeros dos y el último existen divergencias, la realidad es que plantean el funcionamiento de la actividad burocrática como resultado de interacciones individuales donde el valor que rige es la eficiencia.

Gulick sostiene que la burocracia puede ser entendida bajo el principio de “homogeneidad”; donde es posible caracterizar funcionalmente a cada trabajador bajo el propósito principal al que sirve, el procedimiento que emplea, por las personas o cosas con las que trata y por el lugar donde trabaja (Harmon y Mayer, 1999: 171). De tal suerte que, a diferencia del planteamiento de la burocracia como sistema, él sostiene que las decisiones de los funcionarios no serán las mismas donde, en una situación dada, alguna de las condiciones enunciadas no sean homogéneas.

En una lógica argumentativa semejante se encuentra Lyndall Urwick, al señalar que la coordinación es la clave para la actividad administrativa (de los funcionarios). Enuncia una serie de principios que dan pie al concepto de especialización y margen de control. El primero hace referencia a que entre mayor definición de la labor administrativa mayor eficiencia al momento de ejecutarla y el segundo versa sobre la capacidad de supervisión por parte del funcionario al mando. Se dice que debe limitarse el número de individuos que un funcionario debe supervisar, ya existe una limitación natural evidente (Harmon y Mayer, 1999: 172). Para él la clave radica en el cómo se coordinarán todas las actividades teniendo como base una serie de principios administrativos

que retoma del francés Henri Fayol⁴ y, que en todo momento deben estar orientados a la eficiencia de las labores.

A pesar de esta nueva visión de la forma en la que se presenta la actividad de la burocracia -entendida como la actividad administrativa- Simon critica a sus contemporáneos al afirmar que el individuo posee una serie de valores que son subyacentes y que condicionarán la toma de decisiones al interior de la organización. Si bien es cierto, sostienen Harmon y Mayer, que Simon adopta en general el principio de racionalidad instrumental,⁵ no acepta todas las suposiciones que van asociadas a éste [puesto que] el hombre racional actúa con base en una información “completa y perfecta”, sin embargo tanto la información disponible como los factores psicológicos humanos son limitaciones importantes para la capacidad de tomar decisiones correctas (1999, 179). Este precepto es el concepto de la “racionalidad limitada” que ha sido el corolario de la tesis de Simon. Con dicho precepto Simon derriba los principios administrativos de los que explican Gulick y Urwick, al decir que éstos son sólo proverbios puesto que carecen de ubicación en tiempo y en situaciones reales. El individuo dentro de la burocracia tomará la mejor decisión después de un proceso que no está solamente sometido a lo que debiera ser (en términos normativos), sino también al producto de lo que el individuo es: valores y preferencias. En otros términos, la eficiencia del cuerpo administrativo estará en relación a cómo el individuo al interior de éste distingue lo que “tiene” que hacer y lo que “lo motiva a hacerlo”, con la respectiva carga emocional que se imprime en la segunda parte de la afirmación.

⁴ Henri Fayol enuncia como principios administrativos: División del trabajo, autoridad, disciplina, unidad de mando, unidad de gestión, subordinación de intereses individuales al bien común, remuneración, centralización, jerarquía, orden, equidad, estabilidad de personal, iniciativa y sentido de solidaridad. Para mayor detalle consultar: Harmon y Mayer, pág. 172.

⁵ Entendiendo por racionalidad instrumental la mejor decisión tomada de entre las alternativas identificadas.

Ahora bien, cabe mencionar que debido a la naturaleza propia de la actividad de gobierno y considerando que son individuos quiénes toman las decisiones (con lo anotado en líneas previas) los mecanismos de articulación y operación de la burocracia tienen particularidades. A decir, Ellinor Ostrom señala que para cooperar en los juegos -dilemas, interacciones- de la vida cotidiana se debe tener en cuenta que algunos de ellos son finitos (una sola ocasión) y otros indefinidos (múltiples repeticiones). En el caso de los primeros, es difícil predecir el comportamiento puesto que sólo existe una oportunidad de acción (tendiente a la no cooperación); en el caso de los segundos, hay elementos que nos permiten prever mejores resultados. Asimismo la autora señala que hay tres variables importantes en este tipo de juegos que inciden de forma determinante: reciprocidad, reputación y confianza (Ostrom, 2000). La primera implica la toma de decisiones de manera empática al saber que se volverá a tratar con los participantes de la situación (la negociación cara a cara es recomendable), la segunda se obtiene al saber que esta persona es tendiente a cooperar y la última es el resultado de ser recíproco y construir una reputación. En este sentido la comunicación es un factor y elemento clave para consolidar cada una de estas variables.

¿Cómo se debe entender lo anterior en el caso de los individuos en la burocracia? Por un lado se entiende que los burócratas (al ser un grupo de funcionarios especializados) que trabajan día con día en los mismos ambientes y sabedores que serán los mismos burócratas a los que se encontrarán en tiempos futuros, generan otro tipo de incentivos para la cooperación y por ende, impactan en la forma en la que se dirige la administración pública. De tal manera que no sólo tendrán como incentivo lo que previamente se les “ha designado” llevar a cabo, sino que los incentivos que subyacen a otras premisas pueden ser: a) salario, b) prestaciones como oficina, c) reputación pública, d) poder,

e) patrocinios, f) resultados de la agencia, g) facilidad para realizar cambios y h) facilidad para manejar las agencias (Mueller, 2003: 363). Así, mientras en la visión de la burocracia como sistema se entiende que el burócrata será una máquina perfecta de trabajo independientemente de las condiciones externas, en esta perspectiva se entiende que existirán otro tipo de circunstancias que influyen en el éxito del quehacer burocrático.

En segundo lugar y con base a lo anotado por Ostrom respecto de la cooperación en los dilemas sociales y al hecho de que los burócratas se conocen entre sí, este cuerpo administrativo será sumamente susceptible al tema de la confianza y reputación. Como señala Douglas Heckathorn, el individuo actúa con base a 'ideologías', entendidas como el crisol bajo el cual todos los seres humanos vemos el mundo, en donde al tener una parte de la información sobre la realidad (costos de información) hacen que la interpretemos de manera específica y tomemos decisiones en base a ello. De tal manera que si, como lo señala Bert Useem, se presentan identidades difusas, confrontación de ideas centrales y se puede llegar al colapso en la cooperación. Por lo que para el éxito de la operación administrativa, deben confluír otra serie de condiciones intrínsecas al individuo; la creación de normas sociales -entendidas como aquellas que representan valores y proveen cierto grado de satisfacción- que no representan utilidad tangible para el individuo, son medulares para dificultar y colapsar la cooperación (Elster, 1996).

De lo anterior se desprende la importancia de las instituciones que generen normas sociales que favorezcan la cooperación entre los individuos; enfoque que es retomado en la forma de entender a la administración pública y que por tanto, plantea una perspectiva diferente del ejercicio burocrático. Las instituciones retoman un papel decisivo

en el comportamiento de las organizaciones públicas y a continuación se comenta a detalle.

Las burocracias y las instituciones

Simon introdujo en el análisis la esfera de los valores y los asuntos psicológicos al interior del funcionamiento administrativo. Empero hasta ese momento, los análisis vertidos habían estado planteados al interior de la burocracia, es decir, desde Wilson hasta Simon, hay una necesidad de profundizar y comprender la burocracia sólo en el ámbito de las relaciones que se dan entre ella; no respecto de las relaciones que se dan como producto de la interacción de ésta con otras instituciones.

De tal suerte que otra forma de analizar al cuerpo administrativo es respecto a su conducta en la sociedad; partiendo del hecho de que la sociedad está rodeada de instituciones que encierran símbolos que moldean las conductas individuales. Roger Friedland y Robert R. Alford, señalan que las instituciones establecen límites sobre la naturaleza misma de la racionalidad y, por ende, de la individualidad. A pesar de todo, los individuos, los grupos y las organizaciones tratan de usar los órdenes institucionales en provecho propio (1999: 318). Lo anterior no hace más que reforzar la idea de que el funcionamiento de las organizaciones está condicionado a una serie de interacciones entre distintos órdenes. Por señalar un ejemplo, en México la religión católica constituye una institución de importancia que si no es determinante, si es de consideración al momento de tomar decisiones, mientras que en Estados Unidos el capitalismo como institución (acumulación de riqueza y mercantilización) privilegia y apuntala en la dirección que han de tomar las organizaciones públicas.

Ahora bien, ¿qué es una institución? Douglas North anota que el grupo de individuos reunidos por fines comunes en la consecución de un objetivo (organizaciones) actúan solo en el marco de los límites (formales e informales) al comportamiento humano que moldean la interacción de los individuos (instituciones) (1990: 4-5). Por eso las instituciones son el resultado, en palabras de Ostrom, de la existencia del capital social. Como la coordinación entre los individuos puede llegar a colapsarse, son necesarios esquemas donde exista coerción y obligatoriedad que aseguren la cooperación de los individuos (instituciones formales). Así se crean leyes, reglamentos, códigos, normas, en fin, todo aquello que Heckarthorn denomina ‘sistemas secundarios’ de organización, que por efectos prácticos es un sistema de sanciones. La importancia de las instituciones es tal, que si éstas no responden a los valores de la sociedad, se corre el riesgo que las normas sociales pierdan su poder restrictivo y con ello se llegue a una pérdida de control social (breakdown theory).

No obstante existen otro tipo de instituciones que son construidas como resultado de las preferencias, inclinaciones, valores, y otra serie de condiciones de la sociedad, que aunque no tienen el carácter coercitivo son premisas entendidas por los individuos y asumidas como tuyas (instituciones informales). Por ello la importancia de consolidar normas sociales que representen las identidades de los individuos que conforman dichas sociedades. La pregunta que surge entonces es ¿cómo puede ser concebida la administración pública en el marco de esta interacción entre instituciones?

Las tendencias recientes de la Nueva Gestión Pública (NGP)⁶ y la Gobernanza son una derivación de cómo el aparato administrativo

⁶ Para efectos de este trabajo se entenderá indistintamente el término Nueva Gestión Pública, Nueva Gerencia Pública y Nueva Administración Pública.

replantea su relación con el resto de la de la sociedad, es decir, estudian la base de las relaciones de la burocracia respecto a su interacción con el exterior. La NGP, donde sus mayores exponente son los políticos Ronald Reagan (Estados Unidos), Margaret Thatcher (Inglaterra) y Brian Mulroney (Canadá), retoma la importancia de “despolitizar” al administrador y valorar la organización pública bajo el modelo del sector privado (Peters, 2004: 84). Bajo esta perspectiva, el ciudadano es identificado como un cliente al cual la organización pública debe satisfacer; la operación de esta última tendría que ser más como una empresa que como un organismo del sector público. Para ello debiese estructurarse través de las denominadas entidades o agencias (Peters, 2004: 80) que van agregar criterios productivos al sector público. El punto que deja de lado la NGP y que retomará la gobernanza, es la participación de los ciudadanos/clientes en los procesos de la burocracia.

De lo anterior se desprende que la gobernanza retoma la necesidad de dejar de lado la figura del gobierno como una estructura jerarquizada y ordenada y entenderla más como un facilitador en la provisión de los bienes públicos (Peters, 2004: 91). El aparato administrativo se entiende como un articulador de la sociedad y el gobierno; se da cabida entonces a la participación de la ciudadanía como binomio del gobierno en la generación de políticas públicas -término que explicaremos a detalle en la siguiente sección de este estudio-. La gobernanza, al igual que la NGP, consideran que la forma en la que el gobierno se ha organizado a través de la burocracia no ha sido la óptima, ambas subrayan la idea de “timonear, pero no remar” en la función administrativa de las organizaciones públicas (Osborne y Gaebler citados por Peters, 2004: 95).

A través de este apartado hemos descrito la forma en que la burocracia ha sido analizada y abordada desde sus albores con Wilson hasta las

últimas corrientes con Peters. Cada una de estas visiones ha aportado sustancia al debate sobre el quehacer administrativo, teniendo como meta mejorar la convivencia en sociedad. Ahora bien, ¿cómo se materializa la actividad gubernamental? ¿en dónde se puede percibir la mano del gobierno? ¿de qué nos provee este aparato administrativo? En el siguiente apartado se elabora sobre la función del gobierno como arquitecto en la provisión de bienes públicos: en la generación de política pública.

El gobierno como arquitecto de políticas públicas

Lejos de las discusiones sobre la visión que ha de tomar el aparato burocrático en el gobierno está la pregunta: ¿cuál es la función del gobierno? La gama de respuestas va desde la perspectiva económica (provisión de los bienes públicos) hasta la sociológica (organización de la vida en comunidad), pero ve materializada su acción en lo que se ha llamado políticas públicas.

Las políticas públicas son de acuerdo a Harold Laswell programas que incluyen objetivos, valores y prácticas (citado por Lester, 2000: 6) y que tendrán por finalidad llevar una solución a donde un problema social existe. En una forma práctica es el vínculo que se genera entre la sociedad y el aparato administrativo como resultado del diario operar del gobierno democrático.⁷ Sin embargo las políticas públicas,

⁷ La expresión de política pública tiene cabida en gobiernos democráticos donde la vida ciudadana se constituye en parte de los pesos y contrapesos; donde los ciudadanos no sólo cumplen sus derechos y obligaciones, sino que se involucran en la gestión de los problemas y prácticas de lo colectivo. Para mayor detalle consultar "Ciudadanía y administración pública" en Uvalle Berrones, Ricardo 2005.

sostiene Giandomenico Majone, al ser cursos de acción significa que están diseñadas para transformar las creencias y prácticas de otros agentes en una dirección favorable a la consecución de los objetivos de la política (2004: 145). De tal manera que entran en lo que él llama ‘la esfera de las interacciones sociales entre jugadores racionales’. Todo esto se traduce en que el gobierno a través de su cuerpo administrativo será el responsable de su ejecución, de tal suerte que éstas (bajo una lógica de racionalidad limitada de Simon) siempre estarán sujetas a una serie de intereses y preferencias del aparato burocrático y no dejarán de ser parte de las ‘arenas de poder’.

Por lo anterior, sostiene Pardo, con las políticas públicas se da sustento a los pilares de la democracia moderna (citado por Uvalle, 2005: 355) a los procesos de deliberación y persuasión (Majone citado por Uvalle, 2005: 355). Por eso las políticas públicas no pueden ser vistas más que como el producto de la interacción social entre quienes ostentan el poder (gobierno) y quienes se verán afectados por éste (gobernados). El “regateo y la negociación” serán determinantes para la selección de los problemas que han de ser la materia central del quehacer de gobierno.

Bajo esta lógica es que la credibilidad se vuelve central al momento de ejecutar las políticas públicas, ya que al ser productos públicos elaborados en la democracia, estarán en todo momento sujetos a la impugnación (Majone, 2004: 147). Debe existir una legitimidad de quienes participan en la elaboración de las políticas públicas, para que éstas sean efectivas, de lo contrario es altamente probable que sucumban antes de ver materializado su actuar. Además no se debe olvidar que al final las políticas públicas están tratando con individuos que poseen motivaciones, intereses, valores, diferentes al interior de una sociedad. De manera que si esta serie de valores no son reflejados en forma alguna en las políticas públicas, difícilmente los individuos

cooperarán; ya que como se mencionó en la sección anterior, hay cierto tipo de normas informales que moldean nuestra conducta y que son determinantes para decidir cooperar (obedecer, contribuir).

Uno de los instrumentos que ha utilizado el cuerpo administrativo para la correcta articulación de las políticas públicas es la “coparticipación de la administración”, esto es, la rectoría compartida de temas de carácter colectivo. La burocracia ha buscado legitimar su actuar mediante nuevos esquemas de articulación de políticas públicas. Uno ejemplo de ello es lo que han documentado Anna Knox y Ruth Meizen-Dick respecto a los problemas referentes a los recursos naturales. En algunos países del continente asiático se está llevando a cabo la transferencia de responsabilidad y autoridad de los recursos naturales (que están a cargo del estado) a cuerpos no gubernamentales, particularmente a aquellos vinculados directamente con su uso. Esto ha demostrado que favorece la eficiencia y sustentabilidad en la explotación de sistemas como bosques, productos pesqueros, ranchos, etc. . Si bien es cierto que las autoras señalan que hay deficiencias aún en estos ejercicios, se ha demostrado que se están obteniendo buenos resultados al dejar que sean los implicados directamente en los dichos sistemas quienes resuelvan los conflictos sobre su uso (Knox y Meizen-Dick, 2000).

Por lo aquí esbozado, se sostiene que el gobierno se ha convertido en el arquitecto de las políticas públicas. Donde éstas no son más que el producto de un cúmulo de interacciones (cuerpo administrativo-ciudadanos) que tienen que ser moldeadas por el aparato burocrático. Ahora bien, ¿cómo se puede mejorar en el diseño y ejecución de las políticas? ¿De qué herramientas puede el gobierno echar mano para dar mejores resultados? El último apartado de esta reflexión discute la forma en la que se ha replanteado el cuerpo administrativo para lograr una mejor desempeño.

Construcción de las capacidades de gobierno

Como señalamos al inicio de este trabajo, la complejidad de la sociedad va generando complejidad en la tarea de gobernar. Como Wilson dijera en algún momento: “no hay un solo deber de gobierno que un tiempo haya sido sencillo, que hoy no sea complejo” (1999: 76). De manera que mejorar el funcionamiento de la organización pública es mejorar la forma de gobernar.

Como se revisó en la primera sección del documento el motivo central del mejoramiento del cuerpo administrativo ha sido en todo momento, mejorar la capacidad de gobierno. Si esta no fuera la premisa central de toda evolución de la ciencia administrativa, se caería en lo que Ricardo Uvalle Berrones ha definido como “girar en el propio eje”, es decir, se caería en la falta de identificación del pueblo con los símbolos y prácticas arraigados al gobierno y se originaría el declive de los mismos. El ejemplo más fehaciente es lo sucedido con la caída de los países de Europa Oriental, donde el gobierno no pudo satisfacer las demandas del pueblo y vio colapsada su vida. Ahora bien, ¿cuáles son los referentes conceptuales y empíricos que pueden contribuir a revalorar el contenido científico y disciplinario de la administración pública? De acuerdo con Uvalle Berrones son:

...la sociedad abierta; los ciudadanos contestarios; la importancia de las políticas públicas; la corresponsabilidad social y política; la gestión pública (Arellano, 1999: 39); la capacidad de gobernar entendida como gobernabilidad democrática; la administración como un sistema abierto de organización; el gobierno (Aguilar, 2001: 20) de las instituciones democráticas; los derechos administrativos del ciudadano; la participación por formas autogestionarias y de cooperación

social; el nuevo perfil de la economía pública; el valor de lo público (León, 2000: 25); la publicidad y la publicitación; la descentralización política y la subsidiariedad; la realidad fiscal de los gobiernos; el comportamiento de los mercados políticos, económicos y públicos; el valor de la democracia procedimental; la gestión de las políticas; la correlación entre oferta de gobierno, recursos escasos y políticas factibles; las nuevas relaciones de la administración y los ciudadanos; la recuperación pública de la administración pública; la relación entre eficiencia pública de la administración pública; la relación entre eficiencia pública y equidad social; la relación entre ética y eficiencia pública; la correlación entre administración pública y cultura electrónica; la participación de los ciudadanos en la operación de la administración pública y la evaluación abierta (Uvalle, 2001: 165) de la administración pública (Uvalle, 2003: 257 – 258).

Como se observa, la necesidad de revalorar a la administración pública obedece a una multiplicidad de factores más allá de lo que inicialmente se podría pensar: desde el nuevo perfil de la economía pública, la realidad fiscal del gobierno, la correlación entre oferta de gobierno y recursos escasos, la correlación entre administración pública y cultura electrónica, en fin, son una serie de situaciones que obligan a la necesidad de repensar cómo se puede entender el papel de la administración pública y la relevancia que éste tiene en todos los ámbitos de la vida en comunidad. No se trata entonces de una “modernización de funciones” que lleva a cabo la administración pública, por el contrario, se trata de una revaloración del ejercicio burocrático dadas las condiciones inexorablemente cambiantes del entorno cotidiano; allá donde exista una comunidad existirá la necesidad en todo momento de estar en constante replanteamiento de la relación que el gobierno (como brazo

ejecutor del gobierno) sostiene con las comunidades que se encuentra dentro de él.

Ahora bien retomemos la NGP, de la que hemos discutido anteriormente, como punto de partida para ilustrar cómo el perfeccionamiento en la organización administrativa conlleva un mejoramiento de gobierno. La NGP privilegió la organización gubernamental a través de las agencias; de tal suerte que se dio a la tarea de construir tantas agencias como fueran necesarias en la división de su trabajo. Bajo la lógica de que el mejor gobierno tiene sólo la detención de los asuntos centrales (seguridad, defensa, justicia) y deja en manos de los expertos el resto de la tarea, se creó una departamentalización de la función pública. A la postre ésta división propició la pérdida de eficacia y efectividad del propio gobierno.

En términos de Tom Christensen y Per Laegreid en la NGP hay autoridades centradas en sí mismas y una falta de coordinación que presentaba el riesgo de convertirse en “autonomía de agencias” (2007: 542). En otras palabras, el énfasis de la NGP en desvincular y hacer independiente a las agencias en su tareas de gobierno, llegó al punto de que el aparato administrativo central (como detentor total del poder) haya visto disminuida su capacidad de gestión. Por ello -sostienen los autores- es que se han presentado una serie de reformas de segunda generación, que orientan a una “totalidad de gobierno”. En otros términos, se deben adoptar estrategias de coordinación e integración como respuesta a la fragmentación causada por los programas de reformas previos: debe existir una reafirmación del centro (2007: 544).

Se plantea pues, una revalorización de la capacidad de las organizaciones públicas. De acuerdo con Pan Suk Kim la forma en la que se ha entendido (hasta el momento) la evolución de la administración pública puede

centrarse en tres estadios: a) la administración pública tradicional, b) la nueva gestión pública y c) lo que de acuerdo con el informe de Naciones Unidas (UN/DESA, 2005) denomina “gobernanza responsiva” (ver tabla 1).

Tabla 1. Tres modelos de administración pública

	Administración pública	Gerencia pública	Gobernanza responsiva
Relación ciudadano-estado	Obediencia	Demanda de derechos	Empoderamiento
Rendición de cuentas de altos funcionarios	Políticos	Clientes	Ciudadanos y stakeholders
Principios rectores	Obediencia a las reglas	Eficiencia y resultados	Rendición de cuentas, transparencia y participación
Criterios de éxito	Rendimiento	Resultado	Proceso
Atributo clave	Imparcialidad	Profesionalismo	Responsividad
Tipo de interacción	Coerción	Delegación	Colaboración
Naturaleza del Estado	Unitario	Desagregado	Plural y pluralista
Foco	Sistema político	Manejo intraorganizacional	Gobernanza intraorganizacional
Raíces teóricas	Ciencia política y política pública	Teoría de la elección racional/pública y estudios de administración	Sociología organizacional y teoría de redes

Fuente: Tomado de Pan Suk Kim (2007: 516).

El autor destaca, en lo relativo a la relación ciudadano-Estado el tránsito de la obediencia al reconocimiento de derechos y de éste al empoderamiento. De igual manera rescata el tipo de interacción que se presenta, se vislumbra un paso de la coerción a la delegación y de esta a la colaboración. En la actualidad el gobierno central ha delegado cierta cantidad de funciones a los gobiernos locales (recordar el ejemplo Knox y Meizen-Dick respecto a la rectoría compartida en al administración de los recursos naturales) y tienen hasta cierto punto su propia autonomía e independencia (Suk, 2007: 515). Otro aspecto

que resalta en esta evolución de la administración pública es el criterio de éxito con el cual cada una de ellas estará siendo medida; mientras que para la visión tradicional de la administración pública el éxito es entendido en términos del rendimiento del cuerpo organizativo, en la gerencia pública es valorado por el resultado que se obtenga y, en la gobernanza responsiva, por el procesos que se lleve a cabo para la administración de lo público.

La pregunta que llega entonces es, ¿qué ha motivado a estos nuevos replanteamientos de la administración pública? El motivo central de estos nuevos supuestos obedece a los acontecimientos que el mundo moderno ha presenciado. La preocupación suscitada por los ataques terroristas ha tenido gran repercusión para el sector público en los Estados Unidos, Reino Unido y Australia; en Nueva Zelanda existe una preocupación creciente por la bio-seguridad; en el mundo, en general, hay un temor creciente por las crisis y desastres naturales (tsunamis y pandemias) (Christensen y Laegreid, 2007: 542). El ejemplo más ilustrativo lo acaba de vivir México con la aparición del virus de la influenza H1N1 (abril 2009), donde la reacción del gobierno ante tal acontecimiento (prácticamente el toque de queda) expresó claramente el carácter central de la decisión.

En la actualidad existe una necesidad y demanda por llegar a gobernanzas responsivas en los gobiernos; la demanda de mejorar la administración pública no es nueva, sin embargo las reformas y planteamientos sobre cómo esta debe operar sí ofrecen esquemas diferentes. Los acontecimientos en materia de seguridad que se han presentado a nivel mundial, el recrudescimiento de la conciencia ciudadana, los problemas locales que tienen implicaciones globales, el incremento en el uso de la tecnología, entre otras circunstancias han obligado a los gobiernos a reinventarse o replantearse. Como señala Suk Kim,

Las democracias modernas se enfrentarán a difíciles retos nuevos... y tendrán que hacer que su sistema funcione mucho mejor que ahora. Eso significa volver efectiva la toma democrática de decisiones, reintegrar el liberalismo constitucional a la práctica de la democracia, reconstruir instituciones políticas y asociaciones cívicas resquebrajadas. Y, quizá lo más difícil de todo, requiere que aquellos miembros de nuestra sociedad que tiene un poder inmenso se hagan cargo de sus responsabilidades, conduzcan y sienten estándares que no sólo sean legales sino también morales (Suk, 2007: 534).

El reto no es menor y las condiciones se vislumbran adversas, sin embargo, la capacidad adaptación que la administración pública observe estará en proporción directa de la sensibilidad que tengan los funcionarios públicos y aquéllos quiénes toman las decisiones finales, de entender el reacomodo de las relaciones sociales y por ende, la necesidad de que esto se vea reflejado en la forma de administración de lo público. Así es como se entiende la evolución administrativa: hay que hacer lo que se tiene que hacer.

Reflexión final

Analizar las organizaciones públicas es por demás una tarea importante y diversa. Las corrientes de pensamiento que han arropado a la ciencia administrativa no hacen más que reflejar la realidad del tiempo en el que fueron concebidas. Si en el tejido social existe evolución, si los problemas que se presentan en las sociedades son cada vez más particulares

(versan sobre aspectos de tipo simbólicos hasta los neurálgicos), si existe una conciencia ciudadana, por fuerza el gobierno, es partícipe de todos estos cambios.

A pesar de que las corrientes que estudian la ciencia de la administración han sido divergentes entre sí, algo que las ha mantenido cohesionadas es la capacidad reflexiva sobre el fenómeno del cuerpo burocrático. Sin embargo, desde nuestra perspectiva, existen ciertos elementos que (como se ve en las corrientes más recientes de nueva gobernanza) han sido constantes en el pasar del tiempo: la centralidad del gobierno -como autoridad de mando- y la aparición de actores -como colaboradores en el diseño de la tarea gubernamental-. Así, la forma de articulación de ambos y la intensidad con que se presenta esta relación es lo que debe estar en el debate. Resultaría conveniente optar por el análisis más reciente que respecto a la teoría de organizaciones públicas se ha elaborado (gobernanza) sin embargo y a pesar de ser éste el que más concentra nuestra visión, no refleja del todo la postura de quien esto escribe.

Si bien es cierto que la idea de ciudadanía y participación solo puede darse en un régimen democrático y que la visión de la gobernanza lo plantea, consideramos que bajo esta óptica hay posibilidad de una atomización del poder tan sentida que resulte en pequeños cónclaves de gobierno. La adhesión de un ciudadano al pacto social lleva consigo una serie de ventajas y desventajas; entre las primeras está la liberación de recursos (tiempo) y entre las segundas la toma de una decisión equivocada. Sin embargo, no se puede cogobernar como resultado de una inconformidad; la idea de cogobierno debe ser considerada únicamente dentro de los causales de un mismo eje rector. De lo contrario regresaremos al tiempo en donde estas pequeñas cúpulas de poder se volverán lo que Mancur Olson denomina “bandidos estacionarios”,

que si bien es cierto siempre serán mejores que las autocracias, no hacen más que generar actividades predatorias locales. Por tanto la gobernanza no debe dejar tan laxa la participación de la ciudadanía, los cauces deben ser establecidos, de lo contrario la ciudadanía se desborda y pierde todo el terreno ganado.

Por último baste señalar que la administración pública tiene como meta final mejorar el bienestar de la población, tendrá que hacer y tendrá que llegar a donde este objetivo se vea satisfecho. De nada sirven gobiernos “rentables” donde el manejo de los recursos y la forma de operar sea satisfactorias en términos estrictamente contables u administrativos, si no hay plena satisfacción de aquellos por los que está tomando dichas decisiones: los ciudadanos.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. (2006). **Gobernanza y gestión pública**. México, Fondo de Cultura Económica.

Carrillo, Ernesto. (2004). “La evolución de los estudios de administración pública”. En **De la administración pública a la gobernanza**. Pardo, María del Carmen (Comp). México, El Colegio de México.

Christensen, Tom y Laegreid, Per. (2007). “Reformas post nueva gestión pública. Tendencias empíricas y retos académicos”. En **Gestión y Política Pública, Volumen XVI, No. 2**.

De Haro, Antonio. Et. al. (2004). “Las fuentes económicas de la gestión pública. Sobre los aportes de la economía para el estudio de las burocracias públicas”. En **Más allá de la reinención del gobierno**. Arellano Gault, David (Coord). México, Coedición Cámara de Diputados, LIX Legislatura; Centro de Investigación y Docencia Económicas, Miguel Ángel Porrúa.

Elster, John. (1996). “Rationality and the Emotions” en **The Economic Journal. Vol. 106, No. 438**.

Friedland, Roger y Alford, Robert R. (1999). "Introduciendo de nuevo a la sociedad: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales". En **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. Powell, Walter W. y Dimaggio, Paul J. (Comps). México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica.

Harmon, Michael R. Y Mayer, Richard T. (1999). **Teoría de la organización para la administración pública**. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica.

Heckathorn, Douglas. (1998). "Collective Action, Social Dilemmas and Ideology". en **Rationality and Society**. No. 10.

Jepperson, Ronald L. y Meyer, John W. (1999). "El orden público y la construcción de organizaciones formales". En **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. Powell, Walter W. y Dimaggio, Paul J. (Comps). México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica.

Knox, Anna & Meinzen-Dick, Ruth Suseela. (2000). "Collective action, property rights, and devolution of natural resource management: exchange of knowledge and implications for policy," **CAPRI working papers 11**, International Food Policy Research Institute (IFPRI)

Lester, James P. y Stewart, Joseph Jr. (2000). **Public Policy, an evolutionary approach**. Estados Unidos de América: Wadsworth & Thompson Learning.

Majone, Giandomenico. (2004). “La credibilidad de las políticas: por qué es importante y cómo lograrla”. En **De la administración pública a la gobernanza**. Pardo, María del Carmen (Comp). México, El Colegio de México.

Mueller, Dennis C. (2003). **Public choice III**. Cambridge and New York: Cambridge. University Press.

North, Douglas. (1990). **Institutions, Institutional Exchange and Economic Performance**. Cambridge. University Press.

Ostrom, Elinor. (1997). “A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action: Presidential Address”. En **The American Political Science Review**. Vol. 92, No. 1.

_____ (2000). “Collective Action and the Evolution of Social Norms”. En **The Journal of Economics Perspectives**. Vol. 14.

Peters B., Guy. (2004). “Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles”. En **De la administración pública a la gobernanza**. Pardo, María del Carmen (Comp). México, El Colegio de México.

Suk Kim, Pan. (2007). “Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y reforma de gobierno”. En **Gestión y Política Pública, Volumen XVI, No. 2.**

Thöening, Claude-Jean. (2004). “La actualización del conocimiento en el campo de la administración y las políticas públicas”. En **De la administración pública a la gobernanza.** Pardo, María del Carmen (Comp). México, El Colegio de México.

Ussem, Bert. (1998). “Breakdown theories of Collective Action” en **Annual Review Sociological. No. 24.**

Uvalle Berrones, Ricardo. (2005). “Ciudadanía y administración pública”. En **Los ciudadanos de cara al siglo XXI.** León y Ramírez, Juan Carlos y Olvera García, Julio César (Coords). México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México.

_____. (2003). “La recuperación conceptual y metodológica de la administración pública”. En **Convergencia, No. 33.**

Weber, Max. (2007). **Sociología del poder. Los tipos de dominación.** Madrid, Alianza Editorial.

Wilson, Woodrow. (1887) (1999). “Estudio de la administración pública”. En Clásicos de la administración pública. Shafritz, Jay M. y Hyde, Albert C. (Comps). México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica.

La gestión pública: un análisis desde los estudios organizacionales

Luis Alfredo Hernández Avendaño*

Abstract

En el artículo se expone la relevancia de la gestión pública como un producto de los ambientes organizacionales que la generan y estructuran como un sistema de respuesta orientado a la atención y solución de los problemas públicos tomando en cuenta la complejidad, lo dinámico y lo plural de la vida pública. Se alude en este caso, no sólo a la teoría de la organización, sino también a los estudios organizacionales, porque hay ventajas para el análisis no sólo teórico sino a la vez empírico de los procesos de gestión desde una visión del gobierno y la administración pública, dado que la complejidad de los asuntos comunes, es correlativa a la importancia de entender que los ambientes externos son un factor a considerar cuando se enfocan las cuestiones institucionales y organizacionales desde una óptica que tome en cuenta los valores, los intereses, las expectativas y los resultados de los actores que en ellos intervienen, sin caer en la superficialidad de que lo instrumental de los procesos es la clave para entender las capacidades de gobierno con el apoyo de las operaciones administrativas.

Palabras clave: Contexto, democratización, gestión, organización y procesos.

In the article it is expose the relevance of the public management like a product of the organizational atmospheres that generate and structure it as a system of answer oriented to the attention and solution of the public problems taking into account the complexity, dynamic and the plurality of the public life. It is alluded, not only to the theory of the organization, but also to the organizational studies, because there are advantages for the theoretical but simultaneously empirical analysis, not only of the management processes from a vision of the government and the public administration, since the complexity of the common subjects, is correlative to the importance of understanding that the external atmospheres are a factor to consider when the institutional and organizational questions from an optics that takes into account the values, the interests, the expectations and the results of the actors that in them take part, without falling in the superficiality focus of which the instruments of the processes are the key in order to understand the capacities of government with the support of the administrative operations.

Key words: Context, democratization, management, organization and processes.

* Candidato al doctorado en Estudios Organizacionales, UAM-Iztapalapa.

Introducción

If the doors of perception were cleansed,
everything would appear to man as it is: infinite.
For man has closed himself up, till he sees
all things thro' narrow chinks of his cavern

William Blake
The Marriage of Heaven and Hell

La gestión pública se ha visto inmersa en los últimos años en una serie de debates acerca tanto de sus orígenes como la búsqueda de sustento teóricos que sean pertinentes para el mejoramiento de los objetivos y metas de las Administraciones públicas y por ende el gobierno y el Estado. Durante este tiempo no han sido pocos los autores que han establecido que hay un tránsito de la gestión pública hacia la gobernanza. De cierta manera esto parece ser cierto, si se describe con claridad que la forma de relación entre gobierno y sociedad demanda nuevas formas de correspondencia en las cuales se establezcan alternativas de dirección y/o gobernación de los asuntos públicos. No obstante ello, poner la gestión pública en un saco y arrinconarlo en un extremo de la casa olvidándose de ella, no parece ser la mejor forma en que puedan atenderse esos asuntos públicos.

La desaparición de la gestión pública dejaría por un lado, que la acción pública no tuviera los instrumentos sobre los cuales podría operar para atender esos asuntos públicos; y por el otro, y como consecuencia de ello, las políticas públicas se convertirían en simples discursos retóricos. Por ello, si bien existe un tránsito hacia la gobernanza, esto no puede darse sin una consolidación de la gestión pública. Ante ello, la búsqueda de esa consolidación se ha enfocado en los últimos lustros en implementar las técnicas del management en las administraciones públicas con el fin de garantizar la consecución de los objetivos de las organizaciones públicas.

El traslado de estas técnicas y herramientas en la mayoría de los casos se ha hecho sin haber establecido un diagnóstico previo de las administraciones públicas receptoras de las mismas. Pero aún más, se desconoce todos los supuestos sobre los cuales funcionan esas técnicas y “teorías” de la Nueva Gestión Pública. Con el desconocimiento de la propia institucionalidad en la que se desempeña la administración pública y de su entorno, la implementación de tales ideas y conceptos han dado como resultado pocos éxitos, sino es que, resultados contraproducentes a los esperados. Bajo estas consideraciones sería válido cambiar o mejorar los diseños institucionales y realizar un diagnóstico del entorno de la organización. Esto es necesario pero no suficiente, es decir, el quid yace en la lógica de la ciencia organizacional moderna de la cual abreva el propio management, esto es, los supuestos en los cuales se ha fincado como son la gestión racional, el conocimiento empírico y el lenguaje como representación de la realidad. Estos supuestos han delimitado la comprensión de la complejidad de la gestión y de las organizaciones.

Esto ha generado un debate en torno a la concepción pragmática de la Teoría de la Organización en la que se pretende a través del one best way organizacional, sustentado en la razón y en la ciencia, establecer conocimientos sobre las organizaciones con supuestos fundamentos de aplicación universal. Ante ello, surgieron a partir de los años sesenta diversos enfoques que han criticado la pretendida universalidad de tales conocimientos, así como hacer hincapié en lo que de manera deliberada o no, se ocultan conceptos en tales análisis como son el poder, la dominación y la hegemonía por citar algunos. Desde estas corrientes se ha puesto de manifiesto que los problemas de estas entidades no se reducen a meros problemas organizacionales, por el contrario, son espejos de la sociedad en la cual se desarrollan diversas

relaciones sociales que merecen ser analizadas (problemas humanos en las organizaciones).

Así, las organizaciones pueden ser analizadas como objetos empíricos (organizaciones), con base a una teoría (la organización) o como un proceso social (organizamiento) (Clegg y Hardy,1997:4). Con este referente entonces, la gestión pública, no puede ser solamente concebida como un compendio de técnicas y herramientas que se aplican para la eficacia y eficiencia de las políticas públicas, de la acción pública y por ende las organizaciones públicas, es ante todo, un proceso social que se realiza tanto al interior como al exterior de esas entidades públicas, en el cual deben compartirse las realidades, los conocimientos y las experiencias que permitan no sólo esos cometidos, sino sobre todo, fortalecer esos vínculos entre la sociedad y el gobierno a través de formas más democráticas de participación ciudadana.

En este ensayo, intentaremos demostrar el organizing de la gestión pública. Para ello, en un primer momento aclararemos como existe un vínculo entre gestión pública y teoría de la organización, esto con la finalidad de dejar claro que si bien es cierto, que la Administración y la Administración pública tienen orígenes diferentes y responden a principios y objetivos diferentes, también es cierto que entre ellas coinciden en tanto como unidades de análisis empíricos (organizaciones) en donde precisamente es en la gestión donde la Administración pública ha abrevado de la Administración, en este caso de la Teoría de la Organización. Posteriormente se hará un recorrido sobre las críticas a la Teoría de la Organización con base en los planteamientos de Gergen y Thatchenkery, y Burrell y Morgan. Finalmente estableceremos vínculos con la gestión pública y la forma de concebir ese organaizing dentro de ella.

Los claroscuros de la relación entre la administración pública y la administración

Un debate se ha sostenido durante muchos años en la Ciencia Política y la Administración Pública acerca de la relación entre Administración Pública y Administración. Si bien es cierto que ambas tienen orígenes y objetivos diferentes, es cierto también que ambas comparten vínculos que pueden ser analizados desde un enfoque organizacional. La administración pública como ente organizado por el cual es posible llevar a cabo las acciones públicas del gobierno, la convierte en una arena de disputa social en la cual se llevan a cabo mediación de necesidades, demandas, deseos y contradicciones sociales (Ibarra y Montaña, 1992,50).

Ante ello, es claro y oportuno establecer que las organizaciones públicas deben ser comprendidas de manera empírica diferenciada, esto es, que en ellas existen elementos que no comparten con otros tipos de organizaciones, empero, al reconocer estas diferencias, no implica que la Administración Pública no pueda ser analizada tanto conceptualmente como metodológicamente como una organización normal (Ramíó, 1999:37-39). En este sentido, las organizaciones de naturaleza pública y las organizaciones de naturaleza privada comparten la necesidad de alcanzar sus objetivos de manera eficiente y eficaz, por lo que se acepta que en sus áreas más operativas puedan y deban nutrirse de los conocimientos, herramientas y avances de la teoría organizativa (Ramíó: 1999:37).

No obstante lo anterior, es importante reconocer que la Teoría de la Organización adolece en cuanto a pretender la universalización de sus teorías. Ante esto, las nuevas corrientes emergentes -que son encontradas dentro de un campo denominado Estudios Organizacionales- representan

una alternativa a las recetas prescriptivas de la Teoría de la Organización, en la que se elaboran instrumentos analíticos significativos para estudiar e interpretar una parte de la realidad de las organizaciones. Mas ello, establece una cuestión de complementariedad entre ambos campos de estudio, esto es, mientras que la TO se enfoca en contrariedades de naturaleza organizacional, los EO centran su interés en los problemas de las personas, en las dificultades del sujeto en las organizaciones.

Volviendo al punto de la organización pública diferenciada, es claro también, que el desempeño de su gestión es también diferente a las de las organizaciones de naturaleza privada. Existe una creencia esparcida por cuanto a que la gestión pública y la gestión privada son fundamentalmente diferentes, sin embargo, esto conlleva a una trivialización del asunto que no permite analizar de manera rigurosa la gestión pública. Como señala Tompkins, lo fundamental es indagar los rasgos significativos del contexto en los cuales la gestión pública se lleva a cabo de tal suerte que se pueda evaluar de mejor manera la posibilidad de aplicar los conceptos teóricos [de la TO] a las organizaciones públicas y las dificultades que se pueden encontrar al aplicar las técnicas del sector privado al público. Así pues, si lo central es indagar sobre como mejorar el desempeño, hay que poner atención en aspectos en los cuales la gestión pública es única así como las características de los contextos organizacionales que limitan el desempeño de los mandatos de los gestores públicos. De ahí que lo importante sea el cómo en dos sentidos: dado que las funciones del management pueden implicar funciones básicas tanto en lo público como en lo privado, lo importante es conocer cómo son llevadas a cabo, ya que varían enormemente en ambos sectores; el otro sentido se relaciona con las técnicas del management privado que pueden ser transferidas al sector público, lo significativo es cómo son implementadas y utilizadas (Tompkins, 2005:10).

Aunado a ello, los gestores públicos son responsables de promover valores que van más allá de la eficiencia, la economía y la efectividad, como la responsabilidad, la equidad y el servicio público. Esto es debido a que al ambiente normativo en el cual se desempeñan los gestores públicos, los lleva a realizar acciones que sean claras y homogéneas como sea posible, las cuales puedan ser tomadas públicamente y públicamente explicadas. Consecuencia de lo anterior, se tienen dos cuestiones complementarias: la primera es que, si los gestores públicos se enfocan en una o dos perspectivas teóricas limitan su efectividad como gestores, de ahí que con el estudio de la Teoría de la Organización, los gestores pueden aprender para comprender los flujos de la vida organizacional de una manera más integral y evaluar los problemas organizacionales desde diferentes perspectivas (Tompkins, 2005:8). Así pues, la gestión ayuda a comprender los problemas organizacionales para ello requiere de la TO para vislumbrarlos. La segunda implicación esta relacionada con la búsqueda de más allá de las tres E (eficiencia, eficacia, economía), con la responsabilidad, la equidad y el servicio público, así la gestión también implica relaciones sociales que se encuentran en problemas económicos, políticos, técnicos, organizacionales. Gvishiani daba cuenta de ello, al señalar que la gestión tiene dos componentes: uno técnico y otro social, sobre éste último, enfatiza que la empresa de producción no es una simple acumulación de máquinas unidas en uno y otros procesos, es sobre todo, una colectividad de trabajadores unidos por determinadas relaciones socioeconómicas condicionadas por el modo de producción reinante en la sociedad concreta. Así pues, la investigación sobre la producción implica sobre todo el conjunto de relaciones e interacciones entre los hombres en el proceso de producción, de la organización de la actividad conjunta de los hombres, de la interacción de estos con los medios de producción etcétera. Por ello, ante todo, no debe olvidarse que en el centro de los sistemas de gestión se halla el hombre, objeto y sujeto de la misma gestión (Gvishiani,

1973:13). La investigación del proceso de gestión requiere de un análisis múltiple que permita comprender los aspectos sociales de la gestión, de ahí su complejidad. Así, el proceso de gestión a cualquier nivel es un sistema complejo, ya que debe tener presente y coordinar problemas técnicos, económicos, de organización, sociológicos, psicológicos y políticos (Gvishiani, 1973:23). Ante este panorama de los conflictos del hombre en las organizaciones, en este caso, en el proceso de gestión, es viable y necesario entenderlos desde los Estudios Organizacionales. Como establecen Ibarra y Montaña se requiere repensar la Administración Pública más allá de las técnicas y de las herramientas que pueda aportar la Teoría de la Organización, es necesario reflexionar las organizaciones públicas como espacios sociales y políticos, en donde se pueda construir una base paradigmática sólida para abordar la diversidad y la multiplicidad de lo organizado (organazing) (Ibarra y Montaña, 1992,68); de esta manera, se comprende que tanto la Teoría de la Organización como los Estudios Organizacionales se complementan entre sí.

Los problemas organizacionales de la gestión

Hood enfatiza que la gestión pública se puede comprender como ciencia (2005:10). Bajo este entendido, Hood establece que la gestión pública tiene su origen en las Ciencias del Management, principalmente en los estudios realizados por Frederick W. Taylor; a partir de sus investigaciones, se fomentaron supuestos que siguen permeando a la Teoría de la Organización como son la racionalidad, la objetividad y el empirismo.

Conviene detenernos un momento en estos elementos, ya que su comprensión es indispensable para entender mejor los supuestos de la Teoría de la Organización. En la época en el cual el management

científico comienza a cobrar notoriedad, es en el tránsito de finales del siglo XIX hacia principios del XX. Durante estos años, hay un impulso sobre todo al progreso de la sociedad, es la utilización de la ciencia y de la técnica, un viso claro de una sociedad moderna. Al reflexionar sobre la modernidad, encontramos que es un proceso histórico, que debido a varios momentos esenciales como son, el descubrimiento de América, el Renacimiento, la Reforma y la Ilustración, permiten diferenciarla del Medioevo. Es a partir de la Ilustración, que la modernidad encuentra un modelo cultural sustentado en la razón que logra universalizar sobre otras formas de conocer, pensar y sentir (Pineda, 2007:134) Este proceso de racionalización provoca la secularización del mundo, donde lo religioso, cosmológico o metafísico deja de tener sentido, y surgen nuevos valores que se sustentan en la racionalidad y que poseen cierta autonomía como son la ciencia, el arte, la política, el derecho y la moral (Salles, 2000:439). Con el avance de la ciencia y la tecnología hacia la segunda mitad del siglo XIX y gracias a la segunda revolución tecnológica (Acosta: 2006), la modernidad será hegemónica y el conocimiento que se desprenda de ella se cimentará en la objetividad y la neutralidad como los principios del hombre moderno, científico, alejado de cualquier superchería proveniente de las supersticiones, los mitos, de la magia y la religión.

La modernidad estará unida a la idea del progreso gracias al conocimiento científico y al desarrollo de la tecnología, es la idea positivista que inundará a todas las ciencias. En todas las ramas y disciplinas de la ciencia no hay pie para otra forma de investigar y hacer ciencia, sino mediante la racionalidad, la objetividad y la neutralidad; todo lo subjetivo, los sentimientos y las emociones no caben en ella, todo se rige por leyes racionales y certidumbres científicas, creando con ello, un nuevo pensamiento del hombre occidental, una nueva epistemología donde la ciencia es la única fuente de verdad y conocimiento. Se destruyen los

mitos fantásticos y religiosos, y se crean nuevos mitos: el racionalizador y el mito del progreso vinculado la idea de futuro y bienestar.

La sociedad moderna es una sociedad industrial, el mundo es una entelequia técnica y racionalizada, y donde el tiempo como acto mecanicista está sujeto a los engranes de las máquinas, todo funcionando como un reloj suizo, subyugando los ritmos de la vida a esta precisión de tiempos y movimientos (Guerrero, 2006: 11). Estos ritmos se reflejaron principalmente en la industria de los Estados Unidos, donde el fuerte crecimiento de su economía estará regida por condiciones que favorezcan la reproducción del capital. Esto se ha dado en llamarlo como la americanización de la modernidad, la cual desplaza a la modernidad europea que se vinculaba con la civilización de la sociedad. La modernidad europea representaba mayores obstáculos debido a su fuerte arraigo a las tradiciones, mientras que la modernidad americana encontró mayores facilidades por su pragmatismo.

En este sentido, la modernidad en el siglo XX, desde una perspectiva histórica encuentra en la americanización su punto más álgido, debido a una estrecha interconexión entre la consolidación de la revolución técnica en las fuerzas productivas y el procedimiento capitalista de actualizarla, “sería la conquista del grado más alto de subsunción de la lógica “natural” o lógica del valor de uso de la vida social moderna a la lógica capitalista de la autovalorización del valor mercantil, el grado casi pleno de la identificación entre ambas”(Echevarría, 2007:12). Por otro lado, la americanización de la modernidad trae dos aspectos significantes que implican un empobrecimiento radical: el primero es la ruptura radical con lo pre-moderno, esto es, rompe con su pasado pagano y cristiano, la cual se relaciona con la modernidad europea y que evita su rápido desarrollo. El segundo aspecto es la imposición de un solo éthos en la vida cotidiana, el éthos protestante o puritano el cual

es garante de asegurar el monopolio de ser capitalista; de esta manera, existe una eliminación sistemática de las distintas propuestas de vida o múltiples éthe dentro de la modernidad capitalista.

La americanización de la modernidad es pues, una identidad relacionada con el progreso, pero llevado a cabo de manera radical, ya que ha eliminado las barreras culturales, sociales y políticas a las cuales se enfrentaba la modernidad europea. Los valores se reducen a uno solo: la mercantilización de la vida cotidiana. Todo es evaluado conforme a criterios de productividad abstracta o productividad de valor, con ello se puede encontrar lo más eficiente o lo mejor para el desarrollo de los quehaceres diarios en cualquier ámbito. Esto convierte a la sociedad en una industria caracterizada por el conocimiento y la organización; la organización es fundamental para el consumo de masa, sin ella no puede sobrevivir la sociedad industrial, por lo que se convierte en su eje fundamental, no es más un hecho mecánico sino un principio social, sobre el cual se construirá una nueva forma de Estado y de gobierno para garantizar su realización.

Dado este contexto de modernidad americana, el estudio de la organización se hará desde un enfoque en donde esta entidad se asumirá como una unidad social que la constituyen varios individuos, y que al interior de ésta existe una coordinación que le permite funcionar relativamente de manera continua para el logro de sus objetivos y metas. Así pues, la organización se funda como un acto racionalizado, en las que las actividades se llevan a cabo bajo esta premisa de la racionalidad. La conducta de los individuos es controlada mediante estímulos económicos, los trabajadores son racionales y por lo tanto el beneficio económico es la razón no sólo del desarrollo personal sino también de la felicidad. Es aquí, donde a partir de la relación entre procesos de producción y división del trabajo, la racionalidad halla su asidero, es la

búsqueda de una mayor eficiencia en la transformación de la fuerza de trabajo en capital; las investigaciones en el campo de la organización se enfocarán en el sujeto racional como unidad de análisis.

La concepción de las organizaciones como entidades ordenadas, estables y controladas bajo una constante vigilancia, serán los principios inapelables de este campo de estudio que es la Teoría de la Organización.

Así pues, la ciencia de la organización considerada como modernista se sustenta en tres supuestos: la gestión racional, el conocimiento empírico y el lenguaje como representación de la realidad (Gergen y Thatchenkery, 2005:1). La idea persistente desde la Ilustración como señalábamos enfatiza la razón sobre otras formas de pensamiento. Bajo esta premisa, se presentan dos efectos en la ciencia de la organización modernista: el primero pone de manifiesto que la mente del trabajador/empleador/administrador se convirtió en un objeto de estudio fundamental; segundo el conocimiento de la organización se consideró como un producto adyacente de la racionalidad individual del investigador científico. Como señalan Gergen y Thatchenkery la indagación sobre la racionalidad humana era avanzar en la comprensión de la conducta humana y que por lo tanto era importante hacer público este conocimiento para el bienestar del futuro de la organización. Esto trae como resultado que tal análisis no puede ser llevado a cabo de manera anárquica, sino solo por individuos entrenados en el pensamiento racional sistemático (Gergen y Thatchenkery, 2005:5). El siguiente supuesto se centra en el conocimiento empírico, es decir, dar cuenta de los fenómenos de la realidad requiere una combinación entre la razón y la observación que permitan comprobar tales hechos de manera “científica”. Ante ello, los primeros investigadores sobre la organización concibieron que la realidad organizacional era concreta, objetiva y que podía ser analizada

de manera práctica. Precisamente bajo estos supuestos, los analistas organizacionales estudiaban las variables, establecían medidas estandarizadas y evaluaban las relaciones causales dentro de la esfera organizacional (Gergen y Thatchenkery, 2005:8). La recopilación de datos, la “medición objetiva” y el uso de técnicas estadísticas fueron moneda de uso corriente entre los investigadores lo cual les permitía sustentar sus argumentaciones teóricas con datos duros con el fin de buscar el modelo de organización anhelada.

El último supuesto es el del lenguaje como representación de la realidad. Para entender este supuesto es pertinente recurrir a dos ideas establecidas por Derrida: la deconstrucción y la diferenciación. La deconstrucción es entendida como la desestructuración del ente, es lo que nos permite comprender la realidad, ¿cómo la percibimos y a través de qué mecanismos logramos construirla? Bajo un enfoque derridiano, la cuestión epistémica de la substancialidad de la realidad no puede seguir sustentándose en la perspectiva del racionalismo empirista y lógico, y por consecuencia, la forma en que deducimos las ideas de nuestros pensamientos. Seguir en este camino, es continuar con las estructuras logofocéntricas¹ del discurso occidental de las ciencias, dónde el conocimiento de la realidad es un acto objetivo del sujeto cognoscente, esto es, dado que la razón es la fuente para reconocer e interpretar la realidad, no existe posibilidad alguna de refutar este hecho, ya que al hacerlo entonces seríamos irracionales para no comprender la relación lógica entre pensamiento e ideas dado que existen hechos empíricos que comprueban esa realidad (Márquez-Fernández, 2005:34). Este discurso ha estado presente en diversas etapas de la historia, principalmente desde Descartes, y que se ha escudriñado bajo diferentes nombres,

¹ El logofoncentrismo se entiende como la conexión implicativa entre la verdad y el ser del ente como presencia dada, que solo se produce como una “auto-afección” a través de la voz.

de ahí que haya dado una construcción que legitima esta forma de comprender la realidad. Por ello, Derrida establece que la deconstrucción invierte la noción de construcción, ilustra cuán superficial son las estructuras normativas del mundo social, permite entender cómo incide las estructuras logocéntricas en el discurso de Occidente, esto es, cómo está hecho ese algo, cómo se ensamblan y se articulan sus piezas, cuáles son los estratos ocultos que lo constituyen, pero también cuáles son las fuerzas no controladas que ahí obran. Así pues, lo importante es hacer una lectura subversiva y no dogmática de los textos, es un acto de descentralización, es realizar una lectura que desafía todos los reclamos de verdad absoluta, homogénea y hegemónica (Krieger, 2004:182). Derrida establece que la correspondencia entre pensar y ser no sólo es una representación de la supuesta realidad a la que le damos el carácter de intelegible y aquello que se supone es la relación entre el mundo de los entes con las ideas del pensamiento, deconstruir es un modo de repensar y reinterpretar la subjetividad desde las realidades con las que ésta queda objetivada. De esta forma, la realidad no está realizada por sí o a través de sí misma, es resultado de la interacción de relaciones que se entretajan de formas diversas sin preconcepciones, completamente arbitrarias y fortuitas.

Bajo estas concepciones descritas, lo que se requiere es el control y el orden en las organizaciones, es decir, cada una de las escuelas o corrientes que van surgiendo en el campo de la TO implica un mejoramiento en cuanto al orden que deben tener las organizaciones. Bajo esta idea, Burrell y Morgan (1979:3-37) construyen un modelo de análisis para esclarecer por qué el estudio de las organizaciones tiene un contexto sociológico que se sustenta en el funcionalismo en el cual persisten las ideas de orden y estabilidad. Para ello, establecen dos dimensiones que son sustanciales, la primera se refiere acerca sobre la naturaleza de la ciencia social, es decir, la forma en que se aborda la

investigación de los fenómenos sociales. En esta primera dimensión, los autores establecen dos categorías y cuatro niveles de análisis, las categorías son enfoque subjetivo y enfoque objetivo con los niveles ontológico, epistemológico, naturaleza humana y metodología. La segunda dimensión se asocia con la naturaleza de la sociedad, esto es, si las sociedades tienden hacia el orden y el equilibrio (regulación), o por el contrario, hacia el cambio y el caos (cambio radical). Al conjuntar ambas dimensiones en una matriz obtienen cuatro paradigmas: el humanista radical, el estructuralista radical, la interpretativa y la funcionalista. Al establecer estos paradigmas, argumentan que cada uno de ellos tiene una posición independiente y que por lo tanto no son complementarios entre sí; si se permite una expresión tomada de la teoría de conjuntos del álgebra, se dirá entonces que son independientes, ajenos y mutuamente excluyentes.

Bajo esta construcción Burrell y Morgan argumentan que el análisis organizacional ha estado inmerso en el paradigma funcionalista, esto es, el interés principal para los teóricos que se encuentran en esta visión tratan de dar explicaciones teóricas del status quo, el orden social, el consenso, la integración social, la solidaridad, la satisfacción de necesidades y de la realidad; ante ello, los autores señalan que las preocupaciones sociológicas en este enfoque son desde un punto de vista que es realista, positivista, determinista y normativo. Se desprende por lo tanto, que se intenten dar explicaciones racionales de los asuntos sociales, que es sumamente pragmática en su orientación y que intenta generar conocimiento de fácil aplicación. En cuanto al cambio social, este se sustenta en una ingeniería social que hace hincapié en comprender los conceptos de orden, equilibrio y estabilidad en la sociedad. La metodología de la investigación de los fenómenos sociales se sustenta en los principios establecidos por la metodología de las ciencias naturales. Además supone que el mundo social está compuesto por artefactos y

relaciones empíricas, relativamente concretas que se pueden identificar, estudiar y medir mediante enfoques derivados de las ciencias naturales. De esta forma el paradigma funcionalista está enraizado en la tradición del positivismo sociológico (Burrell y Morgan, 1979: 26) .

¿Pero por qué precisamente se establece que la TO se encuentre en este paradigma? Hay que recordar que la TO tiene dos vertientes que Ibarra y Montaño describen en su modelo. En efecto, por un lado existe un enfoque social que se sustenta en explicar a la organización y al individuo como determinados por las estructuras de la sociedad capitalista y el Estado (1990,xiii). Desde esta perspectiva están presentes todos los sociólogos del siglo XIX y principios del XX que tienen una fuerte influencia con sus conceptos en el estudio de las organizaciones como son Comte, Pareto, Spencer, Durkheim (Hassard, 1995:4). La otra dimensión se asocia con el enfoque organizacional que se centra en las organizaciones y en los enfoques instrumentales (medios/fines).

A la luz de estos elementos, es que podemos comprender los supuestos y la lógica adyacente en la TO; esto genera que la complejidad organizacional no pueda ser comprendida en su totalidad, ya que cada fenómeno organizacional es estudiado de manera aislada, o como argumentan Ibarra y Montaño: “a las rupturas del enfoque convencional [TO], que privilegian ciertos aspectos del fenómeno...se superpone el análisis y la gestión de un conjunto de procesos considerados como fundamentales en la organización, aunque analizados generalmente de manera aislada”. (Ibarra y Montaño, 1992: 51). Sin embargo, estos procesos permiten de manera “voluntaria” promover la supremacía del individuo en el acto organizacional, ya que se le dota de una alta racionalidad instrumental que le permite lograr una negociación política; ¿qué significa esto? esto implica, que el poder en la TO no se atiende debido a la existencia de un equilibrio: lo que no se puede lograr en la

sociedad, se puede lograr en la empresa, es decir, la organización es una entidad que permite no solo la plena realización de los objetivos de los individuos, sino que además los propios de la empresa. Para lograr que se logren la felicidad del obrero/empleador es necesario que este se desprenda de su subjetividad, debe comportarse según la racionalidad instrumental. De esta manera “el sujeto de cuya voluntad depende el futuro de la organización, se encarna en la concepción de Simón; es un sujeto que se orienta por la norma de la adecuación medios-fines y en donde la organización como sistema le proporciona el ambiente psicológico adecuado para la decisión. El que decide no escapar así, a cierta racionalidad limitada en la que, para hacer prevalecer la finalidad económica de la empresa, se reconocen y controlan los elementos que pueden perturbar la decisión (Ibarra y Montaña, 1992,52).

Los supuestos de la gestión pública

Hemos descrito la forma en que la TO tiene bajo sí diversas acepciones y lógicas en las cuales encuentra sus asideros ontológicos, epistemológicos y metodológicos. Con estos mismos elementos, la gestión pública tiene también asentados sus reales. Por ello es importante ubicarla tanto histórica como conceptualmente. La gestión pública tiene una larga historia que algunos autores remontan hasta el siglo XVIII y principios del XIX, en los cuales se concebía la gestión como la conducción de los asuntos públicos. Empero, el desuso de la palabra se debe en gran medida a que el vocablo administración pública durante gran parte del siglo XIX en los países de habla sajona la relacionaron con la operación de las tareas del gobierno ejecutivo, además de que se logró tener una mejor concepción de la misma, ya que ésta quedaba subordinada a la autoridad constitucional y a las actividades institucionales gobernadas por las leyes. No obstante, como movimiento, la gestión pública se

da principalmente en los años ochenta y noventa del siglo XX, y es una reacción en contra de aquellas leyes y administraciones públicas que pusieron mucho mayor énfasis en el diseño constitucional e institucional de la maquinaria del gobierno, en el cual se hacen muchas investigaciones empíricas o estudios de caso (Hood,2005:10-14). Como ciencia, como lo habíamos mencionado anteriormente, tiene su origen en las denominadas Ciencias del Management, siendo el principal precursor Frederick W Taylor que originó el management científico y Leonard White introduciendo el management en la administración pública.

El management público se ha convertido en un espacio en el cual se combinan diversas disciplinas, por un lado encontramos las propias del management y las ciencias de la organización, y por el otro, las ciencias administrativas y las ciencias políticas (Sánchez, 2006:30). Bozeman ha definido para el primer caso el enfoque B de la gestión pública, esto es, un análisis más apegado a los conceptos de las disciplinas comerciales, que realiza investigaciones más empíricas tratando de explicar las diferencias entre organizaciones públicas y privadas, por lo que se centra mucho más en los procesos. El enfoque P sustentado en la escuela de las políticas reconoce la importancia del análisis de las políticas públicas para la gestión pública y se enfoca en la gestión de las políticas de alto nivel, por lo que su interés reside en las actividades del ejecutivo de esta categoría, de ahí la relevancia de las políticas y de la política (Bozeman, 2000: 37-41).

La gestión pública se desenvuelve en contextos complejos, dinámicos y plurales, esto demanda que los asuntos públicos y en especial los espacios públicos requieren de tratamientos interdisciplinarios y multidisciplinarios; los diversos intereses a los que se enfrenta la gestión pública requieren de las capacidades de otros profesionales de diversas

disciplinas. La mayor democratización de la esfera pública aumenta el conflicto de intereses, de ahí que la conformación de una agenda pública exhorta a unas reglas claras del juego, en donde los participantes conozcan las normas que fijaran su actuación. En este sentido, las políticas públicas necesitan de la gestión pública, sin este arropamiento, estos instrumentos del gobierno pierden su finalidad y pueden terminar en simple retórica. La gestión pública permite institucionalizar comportamientos, rescatar valores, establecer prioridades y ponderar los recursos tanto materiales como humanos y financieros. Es por eso, que en la implementación de las políticas públicas, la gestión de las mismas se hace indispensable tanto en la sociedad como en las organizaciones públicas. Así pues, la acción pública se convierte en un hecho de racionalidad colectiva, las iniciativas de los ciudadanos y de los grupos organizados se conciertan con las capacidades del gobierno para generar espacios institucionales en la búsqueda de respuesta a los problemas, y con ello, disminuir el conflicto de intereses con el fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos (Uvalle, 2005:141).

Hacia finales de los setenta principios de los ochenta se presentó una crisis de legitimidad hacia el Estado y a su gobierno, y por ende, a su administración pública. Las reformas de la administración estuvieron encaminadas en mejorar los resultados de las gestiones. Así, se dio paso al surgimiento y posteriormente, a la implementación de la Nueva Gestión Pública (NGP). Esto implicó que las administraciones públicas cambiarán los valores de la organización burocrática y adoptarán los principios y técnicas gerenciales que se sustentan en la empresa privada. El movimiento de la NGP encuentra en las ideas neoeconómicas un primer sustento teórico sobre el cual descansa el andamiaje empírico del mismo. En efecto, las teorías derivadas del análisis económico sobre la organización y la distribución de los beneficios en las colectividades

tienen una gran influencia en la NGP, sobre todo, dos de ellas como es la del Agente-Principal y de la Elección Pública.

Otro factor importante en el desarrollo teórico de la NGP han sido los casos exitosos y que se han convertido en libros best sellers. En efecto, las mejores prácticas han creado la concepción de que formulas particulares puedan ser aplicables de forma universal a gobiernos, problemas y asuntos públicos sin tomar en cuenta el distingo de su contexto. En este sentido, autores como Tom Peters y Robert H. Waterman y su libro *In Search of Excellence* tuvo una gran influencia en la administración británica en los años ochenta del siglo pasado; una década posterior, en Estados Unidos, el best seller de David Osborne y Ted Gaebler *Reinventing Government* y el libro de Michael Barzelay *Breaking Through Bureaucracy* fueron esenciales para esparcir las ideas de la gestión pública estadounidense a nivel mundial y que fueron retomados por organismos internacionales para imponer tales medidas a diversos países en desarrollo como fue en América Latina.

La NGP tiene dos dimensiones que la hacen inseparables del management: la primera hace referencia al management como conjunto de técnicas o instrumentos de gestión lo que denominan el significado del management (the meaning of management). La segunda corresponde al uso del management como función ideológica que sirve para la creación y el mantenimiento en las organizaciones de prerrogativas de gestión (derecho a gestionar –the right to manage-) con base al reconocimiento de valores de racionalidad económica; esta segunda fase se conoce como la gestión del significado (the management of meaning) (Echebarría y Mendoza, 1999: 13-16).

Sin embargo, la implementación de la NGP en muchas organizaciones no produjo los resultados esperados, y en algunos casos fueron

contraproducentes. ¿Cómo podemos explicar esta situación? La respuesta está dada en dos elementos vinculados estrechamente. El primero versa sobre la factibilidad de la transferencia de modelos de un contexto geográfico, cultural, histórico e institucional hacia otro con el que puede guardar nula relación. Si bien puede darse que esta implementación esta generada por el isomorfismo (coercitivo, mimético o normativo) no necesariamente se producen los mismos resultados debido a que existe una lógica de funcionalidad que es inherente a cada organización, esto es, habrán tantas lógicas y resultados como tan diverso sea el universo de las organizaciones. Así pues, los casos que se presentan en la NGP funcionan como elementos que facilitan la reflexión y la discusión, pero en ningún caso, pueden ser utilizados como dispositivos de comprobación de certezas teóricas (Montaño, 2000: 47). La segunda versa sobre la lógica sobre la cual abrevia la NGP: el management. El management se sustenta en los mismos principios sobre los cuales descansa la TO, por lo tanto, no puede concebir las problemáticas sociales que se presentan en ella.

La gestión pública y el organaizing

Como describíamos líneas arriba, la gestión pública no es meramente un compendio de herramientas y técnicas con las cuales busca la eficiencia y la eficacia, es también, un proceso social. ¿Cómo podemos sustentar este supuesto? En cierta forma Gergen y Thatchenkery, nos presentan una alternativa, la constitución de una ciencia organizacional como construcción social, la cual se fundamenta en tres supuestos: la racionalidad colectiva, la construcción social y el lenguaje como acción social. La racionalidad colectiva implica actuar ya no de manera racional, sino participar en determinadas formas de vida cultural, en donde los argumentos racionales es actuar con base en las establecidas y que

están aceptadas dentro de una tradición cultural específica. Dado que el lenguaje no es privado, este se recrea en la acción conjunta, por lo que contiene un sentido comunitario, por lo que los autores concluyen que la racionalidad es de manera inherente una forma de participación comunitaria. La indagación a través de la construcción social, se establece en los escritos que intentan vivificar los procesos socioculturales que se llevan a cabo para producir varias imágenes de la realidad. Uno de los cometidos es intentar esclarecer los procesos a través de los cuales se crean las racionalidades y las realidades. Por último, el lenguaje como acción social se sustenta en que este encuentra su significado ya no en las bases mentales o subjetivas sino de la utilización en los hechos (juegos de lenguaje), esto es, que el lenguaje adquiere significado al interior de formas organizadas de interacción.

La epistemología en este enfoque centra su atención en el lenguaje como constructor de realidades más que descriptor de la misma, el lenguaje está determinado por las relaciones sociales, a las que establece y constituye. Así el conocimiento del sujeto no deberá estar subyugado a las bases ontológicas que predominaron en la modernidad, esto es, sobredeterminado por los contenidos epistemológicos en los que se legitima la racionalidad objetiva, por el contrario, si este conocimiento es posible es gracias a que el sujeto ha quedado liberado de esos supuestos de objetivación lógica, dando lugar a un sujeto que recupera su condición de cognitio diferencial y de multiplicidad subjetiva; así, el conocer no es más una relación directa de identidad objetiva entre sujeto y objeto, sino relacional/diferencial, esto implica reconocer que los sujetos están constituidos con base en diferentes ordenamientos epistémicos, dada la forma en la que se desarrolló esta praxis particular cognoscitiva, la cual está sujeta a un contexto social-económico que le es inherente y que produce un logos histórico que es propio y singular a

una época histórica específica. Así se hace una des-representación del sujeto, es por tanto, un sujeto como espacio colectivo de construcción social.

De esta forma, existe una diferencia sustancial con la epistemología de la teoría organizacional convencional o cognitivo funcionalista que se sustentaba en la epistemología de las ciencias naturales para realizar su investigación social. Es imposible, desde esta perspectiva convencional, atender todos los fenómenos sociales que se presentan en una investigación, ya que esta epistemología impide ver más allá de esta cortina construida artificialmente, es por ello que la atención se centra en aquellos procesos sociales que permiten darle sentido y existencia a la realidad, esto es, el espacio de los significados, los cuales no se construyen ni afuera ni dentro de las personas, sino entre ellos.

Este proceso de interpretación/dar sentido a los significados parte del núcleo de inteligibilidad, esto es, los significados están constituidos históricamente en un espacio y no pueden ser explicados fuera de éste, por lo cual, un núcleo de inteligibilidad es un conjunto de artefactos argumentales que permite interpretar/dar sentido a esos significados utilizando criterios propios de esa comunidad particular (Gergen,1992:217). Tales núcleos pueden ser ilimitados y totalizantes, o localizados y específicos; pueden establecer grandes acuerdos o apelan a una pequeña minoría. Pero sin lugar a dudas, estos núcleos atraviesan todas las gamas de actividades pautadas (artículos escritos, experimentos, votar, predicar), son pues, redes proposicionales (Gergen, 1996:25). Estas redes proposicionales son redes que se constituyen comunitariamente, son saberes colectivos que se construyen con argumentos, son cuerpos de discurso que consensan una serie de orientaciones conceptuales y de acción que guían las relaciones que

una comunidad (científica, política, religiosa, administrativa, tecnológica, académica o cotidiana) establece con la realidad. Los cuerpos discursivos de este núcleo de inteligibilidad se articulan debido a la congruencia y coherencia interna, lo que hace explícita la inteligibilidad (Mendoza y Ayún, 1999:73).

De esta manera, las organizaciones no deben ser concebidas como entidades estables que no permiten comprender que dentro de ellas, el flujo organizacional es dinámico; la realidad de la vida organizacional fluye del organizar por lo que hay que poner atención hacia aquellos niveles operativos más cotidianos. Si las organizaciones son producto de procesos de organizamiento, esto es, donde las conversaciones son acciones intersubjetivas y compartidas, entonces, solo a partir de establecer las distinciones lingüísticas que se dan dentro de ese proceso de organizamiento, se pueden entender la entidad estable de la organización. Así pues, las organizaciones son procesos de organizamiento ya que en ellas, hay conversaciones que generan actos inscripcionales e interacciones en conjunto que en combinación constituyen unidades coherentes, en la variedad del flujo vivo, heterogeneidad que es negada posteriormente a través de la reificación de la entidad organización.

¿Qué implicaciones tiene esto para la gestión pública? Principalmente el que comience a discutirse sobre una gestión pública deliberativa. Aunque denominada bajo otros nombres, varios autores, han discutido sobre una gestión de diálogo, en la cual se sustituyan valores individuales por una axiología colectiva. El más claro ejemplo es el propuesto por Uvalle (2008:1) en cuanto a que la gestión pública, entendida como una herramienta que permite definir objetivos, diseñar políticas y cumplir metas, tiene como referente fundamental los procesos dialógicos que son la base para construir ambientes reflexivos y orientados a la discusión

de los problemas públicos. El autor sustenta que la deliberación en espacios públicos permite enriquecer la comprensión de la gestión así como el cometido de la misma en la formulación de las políticas que demanda la vida comunitaria. Esto no demerita en medida alguna el carácter técnico y tecnológico de la gestión pública, ya que su contexto principal reside en la pluralidad, la diversidad y el reconocimiento del otro, sobre todo cuando se enlaza con las capacidades públicas de los gobiernos. Uvalle expone que hay dos elementos que son sustanciales en la gestión deliberativa: el espacio público y la comunicación en el espacio público. Para el primero, la vida pública es esencial debido a que a través de estos se puede establecer acciones que son acordes con la vida comunitaria, con el interés público. Estos espacios, además permiten concretar una mejor democratización, ya que refuerza la civitas en los individuos, con lo que se fomenta una convivencia pacífica y tolerante. Así, se entiende que el ejercicio de la ciudadanía se concreta con la plena asunción de los derechos y responsabilidades que ésta actuación trae consigo. El espacio público es propicio para crear la ciudadanía, pero también, genera que se comprendan las realidades de los sujetos que intervienen en esos argumentos. El reconocimiento de estas realidades no es ajeno a la cooperación y al conflicto, en tanto se discuten los asuntos públicos. Por tanto, los espacios públicos fortalecen la democracia al permitir que los juegos de poder que se desarrollan en ellos, consiente procesos de intercambio entre los actores sociales y políticos. El establecer marcos institucionales para el desarrollo de estos juegos de poder, se garantiza la convivencia de los opuestos no derive en ventajas o privilegios de clase. Esto evita que las prerrogativas que son contrarias al espíritu de lo público se impongan, de ahí que la esfera pública sea un ámbito de plena realización de los ciudadanos así como el centro de la realización de las capacidades que logran integrarse con fines colectivos.

Dado que en los espacios públicos existe una relación entre los diferentes actores, la comunicación en ellos se vuelve preponderante como elemento que salva rupturas o alteraciones en la vida comunitaria. La comunicación es un proceso dinámico por el cual se formulan tesis, proyectos y propuestas que indican como el comportamiento de la vida colectiva se desarrolla en diversos foros de reflexión. La comunicación establece puentes que faculta a los actores sociales y políticos reunidos en esos ámbitos establecer pautas de participación. Esta participación no está alejada de generar posiciones diversas e incluso contrarias, pero como señala Uvalle: “el espacio público tiene en la comunicación uno de los asuntos torales que sustentan su riqueza y diversidad a partir de considerar a la sociedad civil no como un todo uniforme, sino como un territorio en el cual la diversidad de sus componentes es simultáneamente, la diversidad de los sistemas de comunicación,..., la convivencia de los opuestos en la democracia moderna, implica que la comunicación es la senda para acercar posturas que en principio no son convergentes, pero que, con acercamiento y comunicación es posible asegurar como sistemas de deliberación” (2008:8). Con ello, se hace factible una solución práctica para racionalizar las relaciones tensas y de conflicto con decisiones que permitan dejar atrás las posiciones extremas tanto de actores como de las organizaciones. La conjunción de este tridente de elementos -democracia, espacio público y comunicación- son el sustento bajo el cual se llevan a cabo los intercambios y las formas de cooperación, que posibilita valorar que los asuntos comunes no son monopolio de nadie y que en consecuencia, están abiertos a una variedad de interesados que ingresan a las áreas de deliberación. En este sentido, la gestión es comprendida a partir de los espacios públicos, ya que ésta no se encuentra aislada ni de los actores ni de las condiciones sociales y políticas que se forman en los diversos territorios de la vida civil y política. Consecuentemente, la gestión pública se relaciona con formas de comunicación que se desarrollan

en la sociedad civil y es también parte de los procesos de deliberación que dan vida a la articulación de los intereses que compiten para tener ganado un lugar en la agenda institucional.

Así, la gestión al atender el espacio público y los productos -políticas públicas y servicios- permite atender los problemas que se suscitan de ello de manera racionalizada, al examinar las posibles opciones de solución. Consiguientemente, la racionalidad de la gestión tiene un valor técnico y uno político. El valor técnico impide que los problemas comunitarios carezcan de la adecuada atención y alternativas, mediante su tratamiento a través de sus sistemas, prácticas y procedimientos. En tanto el valor político encuentra su significado en su aplicación, ya que en ella interviene los distintos actores y preferencias que se ordenan en acciones que deben implementarse. El corolario de lo anterior, resulta en la importancia que va más allá de lo meramente funcional, la relevancia de la gestión se sustenta en su valor democrático que la define como un sistema de organización, dirección, coordinación, implementación y evaluación orientado a producir las políticas y servicios que demandan los gobernados. Bajo este entendido, la gestión pública se nutre de ideas, conceptos y argumentos que es importante considerar para estructurar las opciones de política con el auxilio de la capacidad instalada que tienen principalmente los gobiernos.

Por último la gestión deliberativa es ante todo reflexiva, es un medio que faculta que la acción cooperativa se acredite en el universo del espacio público. De esta manera, la acción cooperativa implica la relación funcional de las autoridades y organizaciones de los ciudadanos para encontrar salida eficaz a los problemas y creencias que se gestan en la vida comunitaria. Así, la gestión pública -subraya Uvalle- no debe comprenderse únicamente como racionalidad instrumental, sino como elemento que se nutre con actores, debates y argumentos, mismos que

son parte esencial para construir la acción de gobierno desde lo público. De este modo, el contenido valorativo, cognitivo y argumentativo de la gestión pública, es fundamental comprenderlo para dar paso al significado e importancia de las capacidades públicas que se construyen para ventaja de los ciudadanos, la sociedad y el gobierno.

Por ello, la gestión pública encuentra en los espacios públicos el lugar propicio para relacionarse con la sociedad; en efecto, la gestión pública a través de estos sitios institucionalizados logra no sólo vincularse con la sociedad, sino que entiende el contexto particular de su actuación, es decir, se llegan a comprender las condiciones sociales y políticas. Ante ello, la gestión pública tiene relevancia no sólo por tener un sentido funcional, sino que además dado el valor democrático sobre la cual descansa, ésta la define como un sistema de organización, dirección, coordinación, implementación y evaluación que se orienta a generar políticas y servicios públicos que demandan los gobernados. De esta manera, los acuerdos y los diálogos son consecuencia de la deliberación continua, lo que permite que los contextos estructurales y funcionales de la vida pública se acoplen. De ahí que la gestión pública tenga dos dimensiones que no se deben olvidar: una de carácter instrumental y otra de carácter político-social. De esta manera, pues, la gestión deliberativa se sustenta en el lenguaje ya no como mera descriptora de la realidad, sino como constructora de las mismas, al reconocer en los espacios públicos, los contextos en la cual se desenvuelve su accionar público, establece pautas de participación que están regidas por valores como la tolerancia, el respeto y la igualdad.

A guisa de conclusión, las organizaciones se constituyen como entidades de relaciones inestables, en donde el lenguaje tiene el papel de construir realidades. Así pues, la complejidad se hace palpable, dado los diversos núcleos de inteligibilidad que se generan en cada organización. De esta

forma, el lenguaje hace posible establecer redes de relaciones sociales. En el ámbito de las organizaciones públicas, este aspecto apenas empieza a tomar consideración. Empero, persiste la influencia de la NGP en diversos ámbitos tanto gubernamentales como académicos como la única solución a los problemas públicos. En el ensayo se ha puesto de manifiesto que la gestión tiene un doble cariz: un valor instrumental y un valor político-social. Negar que la gestión pública tiene un sentido de organizing, es negar el principal supuesto sobre el cual realiza sus acciones públicas: el valor democrático. En efecto, el valor democrático descansa en las discusiones sobre lo público, la cual trae aparejados otros valores como la tolerancia, el respeto y la igualdad. Son estas discusiones las que permiten reconocer al otro, tanto en sus intereses como en sus intenciones. De esta manera, desde los espacios públicos, la gestión deliberativa encuentra acuerdos y/o consensos sobre los asuntos públicos.

Este análisis realizado desde el enfoque de los Estudios Organizacionales da cuenta que el análisis de los microprocesos sociales que se desarrollan en la gestión son importantes para reconocer las realidades sobre las cuales se lleva a cabo las acciones públicas. También dimos cuenta que los supuestos de la Teoría de la Organización de la cual ha abrevado el management y la gestión pública crearon “metarelatos” sobre la búsqueda de eficiencia y eficacia, sobre todo, al intentar universalizar técnicas y herramientas que poco o nada guardan relación entre las organizaciones que las crean y aquellas que las reciben. De ahí que sea importante establecer un diagnóstico no solo de la propia organización, sino de su contexto en el cual se desempeña, ya que ello repercutirá de mejor forma en la implementación de acciones públicas.

El análisis del gobierno y de sus organizaciones sigue flotando en la niebla de la tosquedad estructural. Los vientos parecen soplar con

nuevos enfoques, ya no desde la propia Administración Pública, sino desde otras disciplinas como los Estudios Organizacionales que permiten comprender de mejor manera los fenómenos que se presentan al interior de las organizaciones.

Bibliografía

Acosta, Daniel (2006) “Métodos cuantitativos aplicados las tecnologías de punta para el desarrollo institucional”, Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

Barry Bozeman (2000) “Introducción: dos conceptos de gestión pública” en Barry Bozeman (coord.), **La Gestión Pública, su situación actual**; Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica, México, primera reimpresión.

Burrell Gibson y Gareth Morgan (1979) **Sociological paradigms and organizational analysis**, Heinemann, New Hampshire.

Clegg, Stewart y Cynthia Hardy (1997) “Organizations, Organization and Organizing” en Stewart Clegg, Cynthia Hardy and Walter R. Nord, **Handbook of organization studies**, Thousand Oaks, CA: Sage.

Echebarria Koldo y Xavier Mendoza 1999 “La especificidad de la gestión pública, el concepto de management público”, en Carlos Losada Marrodan, ¿De burocratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

Echeverría, Bolívar (2007) “Claves para la comprensión de la «modernidad americana»”, ponencia presentada en el Coloquio Internacional La americanización de la modernidad, Facultad de Filosofía y Letras, UNAM

Gergen, Kenneth (1992) “Organization Theory in the Postmodern Era”, en Michael Reed y Michael Hughes (editores), Rethinking Organization. New Directions in Organization Theory and Analysis, SAGE publications, Londres.

Gergen Kenneth (1996) Realidades y relaciones. Aproximaciones a la construcción social. Paidós, Barcelona.

Gergen Kenneth y Tojo Joseph Thatchenkery (2005) “La ciencia organizacional como construcción social: potenciales posmodernos” en Montaña Luis y et. al. Nuevas perspectivas en los Estudios Organizacionales, Antologías de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa.

Guerrero Orozco, Omar. La tecnocracia o el fin de la política, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2006.

Gvishiani, D. (1973) Organización y gestión, Editorial Progreso, Moscú.

Hassard, John (1995) Sociology and Organization Theory. Positivism, Paradigms and Posmodernity, Cambridge University Press, Londres.

Hood, Christopher (2005) “Public Management: the word, the movement, the science”; en Ewan Ferlie, Laurence E Lynn Jr. y Christopher Pollit, The oxford handbook of public management, Oxford University Press, Londres.

Ibarra Eduardo y Luis Montaña (1992) “Teoría de la organización y administración pública. Insuficiencias, simplezas y desafíos de una maltrecha relación” en Gestión y política pública, Vol. I, núm. 1, jul-dic. México, pp. 49-75.

Ibarra Eduardo y Luis Montaña (comps.) (1990) Teoría de la organización: fundamentos y controversias, Universidad Autónoma Metropolitana, México, pp VII-XXVI.

Krieger, Peter (2004) “La deconstrucción de Jacques Derrida”, en Revista Anales del Instituto de Investigaciones Estéticas, primavera, año/vol. XXVI, número 084, Universidad Nacional Autónoma de México.

Márquez-Fernández, Álvaro B. (2005) “Desconstrucción del logofonocentrismo y des-representación del sujeto cognoscente en la cultura postmoderna”, en Revista Venezolana de Información, Tecnología y Conocimiento, Año 2: No. 1.

Mendoza Molina, Rogelio y Ramfis Ayún Reyes (1999) “De la ontología muda a las retóricas de la calidad: aproximaciones al construccionismo social”, en Revista Administración y Organizaciones, Año 1, No. 3 Noviembre, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

Montaño, Luis (2000) “Diversidad y similitud organizacionales. Perspectivas y controversia; en Revista Iztapalapa, año 20, núm. 48, ene-jun.

Pineda de Alcázar, Migdalia (2007) “El pensamiento teórico y crítico en tiempos de complejidad e incertidumbre en las ciencias de la comunicación”, en Utopía y Praxis Latinoamericana. Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social, Universidad de Zulia, Año 12, No. 39, octubre-diciembre.

Ramió, Carles (1999) Teoría de la organización y administración pública, Editorial Tecnos, España, 302 pp.

Salles, Vania (2000) “Modernidad” en Judith Bóxer y et. al. El léxico de la Política, Fondo de Cultura Económica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y Heinrich Böll Stiftung, México.

Sánchez González, José Juan (2006) Gestión Pública y Governance, Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), México.

Tompkins Jonathan R. (2005) Organization Theory and Public Management, Thomson Wadsworth, USA, 414pp.

Uvalle Berrones, Ricardo (2008) “El fortalecimiento de la gestión deliberativa” en XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 4-7 de noviembre.

Teoría de las organizaciones públicas, un enfoque actualizado

Enrique Gutiérrez Ramírez*

Abstract

El artículo explica cómo las cuestiones organizacionales son fundamentales para la comprensión administrativa de los Estados, lo cual implica que de las mismas depende en buena medida la calidad de las políticas públicas entendidas como estrategias de gobierno que se orientan a la producción de impactos y resultados que intencionalmente se planifican en los sistemas de organización, los cuales se apoyan para su operación en cuadros burocráticos que tienen a su cargo el saber especializado para diseñar e implementar cursos de acción que tienen incidencia en la sociedad, la economía y la extensión de la vida pública, que a su vez se han de entender a partir del concepto de capacidades de gobierno, lo cual indica que las relaciones e interacciones dadas en diversos segmentos de lo público, ejercen presión en los ámbitos organizacionales que se encargan de preparar la respuesta de gobierno con un sentido de eficacia con efecto multiplicador.

Palabras clave: Burocracia, gobierno, interacciones, política pública y redes.

The article explains how the organizational questions are fundamental for the administrative understanding of the States, which implies that on the same quality depends the policies public understood like strategies of government that are oriented to the production of impacts and results that intentionally are planned in the organization systems, which support for his operation in pictures bureaucratic that they have to his position specialized knowledge to design and to implement courses of action that has incidence in the society, the economy and the extension of the public life, which are ,as well, needed to understand from the concept: capacities of government, which indicates that the relations and interactions given in diverse segments of the public, exerts pressure in the organizational scopes that are in charge to prepare the answer of government with a sense of effectiveness with multiplication effect.

Key words: Bureaucracy, government, interactions, public policy and networks.

* Candidato al Doctorado en Administración Pública y Política Pública, Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Monterrey.

Introducción

El objeto del estudio administrativo es descubrir y entender que es lo que puede hacer el gobierno legítimamente de la mejor forma posible (Wilson, 1999). Siendo la gobernación el modo como el gobierno hace uso de las capacidades directivas que posee (Aguilar, 2006). Sin embargo, al utilizar una visión abarcando el todo, de manera sistémica, implica una importante singularidad del Estado, que limita nuestra capacidad de concentrarnos solamente en procesos específicos o de inspeccionar una gran cantidad de interacciones en la búsqueda de evidencia relativa a la jerarquía o el control.

De igual forma, el desempeño adecuado de cada parte, no asegura el funcionamiento del todo. La interacción es crucial para cuando se habla del desempeño real (Arellano-Gault, Gil-García, 2004). Dado que el intercambio entre estructura y función tiene lugar a lo largo del tiempo, se necesita una historia natural del Estado. No podemos entender la crisis o capacidades actuales sin ver como se han configurado. El presente está enraizado en el pasado y por ello, la ciencia política está basada en análisis históricos y comparativos dedicados al uso práctico en gobierno (Ubertaccio, Cook, 2006). La cultura burocrática hace su aparición y esa expresión es la que define el éxito o fracaso de las propuestas o programas sobretodo de los gobernantes entrantes, ya que esta es el encargo de definir el resultado del gobernante saliente.

La idea de un todo orgánico, creciente, decadente, evolutivo, con una historia natural, pone en relieve la importancia (y el peligro) de los cambios y adaptaciones no planificados. Toma relevancia que, en la instauración de las políticas públicas, el tomador de decisiones deje de un lado las presiones externas y necesidad de reconocimiento social y responsablemente, absorba dicha influencia y la intercambie por

propuestas maduras. El actuar en el momento, no es sinónimo de éxito y se incrementan las probabilidades de fracaso. No en pocos casos, es en tales situaciones en que son aquellos, que están sujetos a un escaso control administrativo, que a menudo, ni siquiera son advertidos de sus pifias sino hasta que sus efectos son bastante evidentes, sí es que alguna vez lo son.

La era de la globalización inicia un nuevo desafío en la construcción de la identidad de los Estados, donde la preocupación es reconstruir tanto lo que son como lo que sienten a partir de su experiencia y sus códigos culturales. A partir de estas identidades y culturas concretas se erigen hoy la ciudadanía, los derechos sociales del ciudadano y la solidaridad como categorías fundamentales y concretas, tal como la gente es y concibe su existencia, insoluble de los flujos globales del capital e información.

Los fundamentos organizacionales del gobierno moderno

Las redes constituyen conjuntos de actores ligados por relaciones implícitas o explícitas, que van desde el simple conocimiento hasta la cooperación, aunque no se debe confundir redes con relaciones de cooperación. Estas no son el resultado de la voluntad de un sólo actor sino que responden a un plan estratégico donde cada uno participa en un conjunto de interacciones con otros actores relativamente autónomos, motivados por un interés propio, situación que demanda ajustes continuos y adaptaciones mutuas (Granovetter, 1985; Callon, 1991). Las redes no tienen fronteras bien definidas y se caracterizan por una tendencia hacia la ramificación. Estas conforman un sistema de acción relativamente autónomo y obedecen a reglas propias, destinadas

a preservar las posibilidades de negociación y de intercambio entre los actores, ya que proporcionan flujo de información y conocimiento que de otra forma sería inaccesible. Para entender y controlar el proceso es necesario encontrar las fuentes institucionales de la estabilidad y la rutina de los intereses (Friedland, Roger y Alford, 1999).

Las personas se identifican con una organización cuando perciben un traslape entre los atributos personales y los organizacionales. Los investigadores demuestran que el alcance de esto es dependiente de lo atractivo de la identidad organizacional. Es decir, el aporte que este realiza a la autoestima, auto-consistencia, auto-distintividad (Dutton et al., 1994). Así, los seres humanos crean y realizan identidades específicas basadas en su necesidad de auto-definición con referencia a audiencias y situaciones específicas.

Las organizaciones tienen aspectos tanto únicos como colectivos. Cuando la identificación con un grupo es estrecha, la auto-definición toma forma con referencia a las normas, valores y creencias del grupo. La identidad está relacionada con la motivación para el cumplimiento de metas y objetivos. Al incrementarse la primera, la segunda se acrecienta. Al identificarse socialmente con un grupo, los individuos acentúan sus similitudes mientras resaltan sus diferencias con los demás. De esta forma, el presidente puede encarnar la voluntad de las personas y alcanzar sus “objetos” para que administradores competentes puedan llevar a cabo su política (Nesmith, 2005). La falta de apreciación de un liderazgo afectivo puede ocasionar problemas de productividad y moral creando costos para todos los involucrados (Kiel y Watson, 2009).

Weber consideró las formas organizacionales como profundamente enraizadas en la estructura social y como parte de la sociedad, las organizaciones no servirían de ayuda de no estar enraizadas así. La

progresiva racionalización de la vida, la supremacía de la autoridad racional-legal sobre la autoridad tradicional fue la consecuencia del capitalismo y de sus organizaciones burocráticas, de la burocracia estatal y de las asociaciones políticas burocráticas, educativas y de voluntariado.

El proceso de institucionalización es uno de crecimiento orgánico, por el que esta se adapta a los afanes de los grupos internos y a los valores de la sociedad exterior. Comenta Selznick que el líder administrativo se convierte en un hombre de estado cuando utiliza la creatividad para identificar y conducir este proceso. Una de las tareas más importantes de líder consiste en unir a los miembros del Estado en una forma de gobierno comprometida, con un alto sentido de la identidad, de los fines y el compromiso, ya que el poder distribuye bienestar, recursos, reglas, oportunidades y posibilidades (Arellano-Gault, Castillo-Vega, 2004).

La falta de identidad y de pertenencia en el Estado provoca la división de los distintos grupos que lo conforma. Es esta falta de unidad la que crea el ambiente propicio para el origen de momentos de filosofía y herramientas para destruir tanto propuestas como programas de acción. La cultura heredada y el seguimiento en el actuar cotidiano, lleva al pueblo a basarse en una pasividad enfocada en lo intangible. Esa falta de acción, ocasiona que el Estado retrase su desarrollo con respecto a otras regiones del planeta. Sin embargo, es ante esta situación de crisis, en que las reformas y transformaciones brindan oportunidades únicas (Thöenig, 2004). El administrador público pasa a ser una especie de agente de cambio social (Carrillo, 2004).

Diversos autores han realizado intentos por describir un Estado donde la relación entre sus miembros maximice la interacción entre ellos, un Estado ideal, un Estado soñado. Gobierno es un complejo sistema de

organizaciones que tiene interacciones. Sus propuestas despiertan el ánimo e interés por establecerlas. El caso de la República, el Socialismo, entre otros, no son más que las ideas de, ya sea un autor o bien, un grupo de ellos, por fincar la forma de actuar de un pueblo, una nación. Sin embargo, no todas las corrientes logran llevarse a la práctica. Existen otras visiones de colectividad que quedan como buenos deseos para la convivencia humana. Dos claras muestras de lo anterior son; la Raza Cósmica de José Vasconcelos y Utopía de Tomás Moro.

Vasconcelos considera como tesis central de su obra que las distintas razas del mundo tienden a mezclarse cada vez más, hasta formar un nuevo tipo de humano. Señalando su carácter, fijando su responsabilidad, definiendo el porvenir y teniendo a la educación como la llave para entrar a la sabiduría, es como visualiza este autor a los miembros de la nueva sociedad. Así, la vida fundada en el amor llegará a expresarse en forma de belleza. Será una raza que no excluya, sino que acapare vida.

Sin embargo, para llegar a este punto, tendrá que pasar por tres estados. El primero manda la materia, no puede haber elección donde el fuerte toma o rechaza. En el segundo estado tiende a prevalecer la razón que artificiosamente aprovecha las ventajas conquistadas por la fuerza y corrige sus errores. En el tercer periodo, la orientación de la conducta no se buscará en la razón, sino en el sentimiento creador. En este estado, las normas las dará la facultad suprema, la fantasía, es decir, se vivirá sin norma, en un estado en que todo cuanto nace del sentimiento es un acierto. En vez de reglas, inspiración constante.

Por su parte, el proyecto político de Tomás Moro, fundamenta en la educación el valor más alto de la humanidad. El considera que la justicia sin ética no existe. El bienestar de un Estado depende completamente de la claridad de sus administradores y que el prejuicio personal y la

codicia económica son los grandes males que amenazan al mismo. Es por ello que distingue al goce de la vida, al placer, como el objetivo natural de todos los esfuerzos humanos. Considera que es un error privar a alguien de un placer para disfrutarlo uno; pero que el privarse uno mismo de un placer con el fin de lograr el bienestar de un tercero es un acto de humanidad, por el cual siempre se gana mucho más de lo que se pierde. Por otra parte, Moro parte de la premisa de que aquel que deliberadamente intenta ser elegido para un cargo público es inhabilitado a perpetuidad para tenerlo.

Así, dos grandes propuestas de enaltecer el convivir humano quedan como ideas a considerar una vez que se logre superar la barrera del círculo vicioso de la alimentación cultural de los pueblos. Recordemos que como lo mencionan Mayer y Harmon, que al alejarse de la manera en que vive el hombre hacia un raciocinio cada vez más elevado y abstracto, los filósofos no enseñan a los hombres a ser morales, alejándolos cada vez más de serlo (1982). El hombre es visto entonces, como un ente oportunista (de Antonio, García, Gil y Ramírez, 2004).

Hasta que la humanidad no logre modificar sus hábitos culturales de una manera más pronta y expedita, la obtención de niveles superiores de sociedad no se alcanzará, ya que estos, serán truncados por personajes voraces que detendrán el desarrollo colectivo en beneficio del personal.

Políticas públicas como productos organizacionales

Sin entender y enfrentar la cantidad de poder que los burócratas y políticos poseen y sobretodo desean, la administración pública continuará truncada a comprender la dinámica del mundo real y por lo tanto crecer como disciplina (Arellano-Gault, Castillo-Vega, 2004). De acuerdo a lo determinado por Nilkant y Hayagreeva Rao en su artículo titulado *Agency Theory and Uncertainty in Organizations*, se propone que los problemas de la organización surgen porque los principales: propietarios, responsables, encargados, etc. confían las labores a agentes ya que no tienen ni el tiempo ni la habilidad para desempeñar las tareas por ellos mismos, sin considerar que estos carecen de la motivación y deseo de maximizar los frutos de esta.

La Teoría de la Agencia se encuentra dividida en dos grandes ramas. La primera de ellas es la positivista y la segunda la del agente principal. La primera de ellas se enfoca en un problema amplio de la separación de la propiedad del control y enfatiza como los administradores son disciplinados por esquemas de incentivo, mercados de trabajos externos y capitales de mercado. Estos enfoques son estudiados por Fama (1980), Fama y Jensen (1983) y Jensen (1983). En contraste, la segunda perspectiva analizada por Bainman (1982 y 1990) se concentra en el diseño de los contratos laborales y sistemas de información. Por otra parte, esta perspectiva considera que aspectos como el monitoreo y los incentivos son la “esencia del análisis organizacional, ya sea que la sustancia se encuentra relacionada con la descentralización, división de labor, reglas formales, estructura, comunicación o propiedad contra control” (Moe, 1984, pp. 755).

Las actividades gubernamentales, en la mayoría de los casos, no son técnicas o problemas bien definidos (Arellano-Gault, Gil-García, 2004), son situaciones solucionadas de manera espontánea con el fin de mostrar capacidad de reacción, conocimiento del tema y sobretodo responsabilidad en el cargo que le fue encomendado. De esta forma, la estrategia puede ser caracterizada como la respuesta a las limitaciones y oportunidades que enfrentan los administradores (Meier, O'Toole, Boyne y Walter, 2006). Esto demuestra como son importantes las competencias profesionales y neutrales en la burocracia como un medio para promover la buena gobernanza (Tonon, 2007). La necesidad de contar con servidores públicos que sean profesionalmente responsables en mentalidad y moralidad se acrecenta, ya que su lenguaje corporal crea una fotografía que puede alterar el contenido emocional de muchas interacciones (Kiel y Watson, 2009) ocasionando un fracaso en la implementación de las políticas públicas sí este no va de acorde con la concepción cultural que el ciudadano tiene de ella.

Lo anterior confirma, que el principal factor de la superioridad de la administración burocrática es el papel del conocimiento especializado que lo ha hecho imprescindible. Lo ideal es un servicio culto y autosuficiente (Wilson, 1999) que según Weber da una potente posición de poder (2007), donde el peligro de la gobernabilidad le concierne al gobierno y no a la estructura constitucional del Estado (Aguilar, 2006). Donde la capacidad de gobernar se muestra en la acción y los resultados de gobernar, en las prácticas de la gobernación, no en la dotación de poderes, facultades y atribuciones que un gobierno posee en abstracto (Aguilar, 2006).

Por lo mismo, se debe de tener el suficiente conocimiento de la tarea desempeñada para apreciar sus consecuencias, sin permitir que el conocimiento domine la apreciación de la situación (Mayer, Harmon,

1982), ya que un Estado no tiene existencia fuera de las personas que trabajan para él. El éxito de este, depende de los miles de empleados que lo hacen funcionar (Velychenko, 2005), donde, en la medida que los objetivos son establecidos, de forma clara, el desempeño organizacional mejorará (Boyne, Chen, 2006).

Con los avances tecnológicos, los Estados están obligados a competir con economías mejor organizadas en la asignación de los recursos, realizando un mejor gobierno. Es evidente que la mayor parte de los niveles de gobierno se encuentran bajo presión por reducir su tamaño, siendo a la vez, más efectivos en la provisión de servicios a menor costo (Coffe, 1996). Sin embargo, la falta de competencia e incentivos en el sector público provee poca iniciativa para mejorar el status quo (Dewhurst et al., 1999) en (Mcnary, 2008). A pesar del enorme impacto que en la ciudadanía puede tener un incremento en la eficiencia ocasionado por procesos más lineales (Mcnary, 2008). Así, los sistemas de información de desempeño ofrecen una reforma atractiva para los oficiales electos que valoran los beneficios simbólicos de reformar el gobierno, pero que están renuentes a encarar una lucha para dismantelar el servicio civil tradicional (Moynihan, 2009).

La administración horizontal se convirtió en la obligación si el establecimiento de un Estado atractivo para la generación de valor era el objetivo a alcanzar. Las prioridades estratégicas claras y cuantificables guían a un mejor desempeño organizacional (Boyne, Chen, 2006). Sin embargo, la inercia dentro de las burocracias se encuentra carente del conocimiento de manejarse eficientemente. En ese sentido, es en este momento donde la Teoría de la Agencia es una política pública que puede ser un enfoque alternativo a la generación de productos organizacionales a los que la Teoría de la Organización Pública considera tradicionalmente.

Las dos ramas en que se deriva esta área del conocimiento son, como se mencionó anteriormente, la positivista y la del agente principal. Si tomamos ambas escuelas, tendremos un enfoque que reúne una disciplina por esquemas de incentivo, mercados de trabajos externos y capitales de mercado; más el diseño de los contratos laborales y sistemas de información. De esta forma, el Estado tendrá la fuerza de competir globalmente. La evolución del sistema no es complicado. Simplemente se requiere de la transferencia del conocimiento y lo demás se presentará por añadidura.

Influencia de las organizaciones públicas en la construcción y desarrollo de las capacidades de gobierno

Wilson se distanció de la idea de que el liderazgo es la guía del escrutinio público informado de promotores administrativos hacia un concepto de liderazgo como el forjamiento de la opinión pública (Ubertaccio, Cook, 2006). Sin embargo, existe la creación de un círculo virtuoso de colaboración y entendimiento mutuo que tiende a desarrollarse cuando los forums colaborativos se enfocan en “pequeños vientos” que profundizan la confianza, el compromiso y el entendimiento mutuo (Ansell, Gash, 2007). En estos, las organizaciones públicas, a través de redes interinstitucionales, influyen en la creación de capacidades que les permitan robustecer su legitimidad. A pesar de que la administración pública dejó de ser el brazo determinista de la voluntad del poder estatal, esta evolucionó a convertirse en una institución conciente de la importancia de la participación ciudadana para la construcción de espacios comunes (Uvalle, 2005).

Esta participación desarrolla el ambiente preciso para que las organizaciones públicas ejerzan presión para crear las circunstancias que le sean favorables. Es por ello que se le debe de poner mayor atención a una estrategia en la que los practicantes, en este caso los miembros de las organizaciones, se conviertan en investigadores y sean, precisamente ellos, quienes consideren lo que se debe realizar para hacer más efectivas sus capacidades de gobierno (Roberts, 1993).

Conclusión

Los nuevos enfoques que se generalizan en el análisis de los procesos de producción, innovación y aprendizaje tecnológico pueden ser utilizados como fundamento para la elaboración de un Gobierno moderno. Al dejar de manifiesto que estos procesos no se dan de manera unilateral, continua e impulsada tan sólo por estímulos del mercado, sino que presentan un carácter netamente interactivo, multilineal y discontinuo, se abre la perspectiva en que el Estado es quien fomenta los intercambios económicos.

Los Estados, al operar con un régimen inadecuado de incentivos, ya que, como mencionan Perry, Engbergs y Jun, los pagos relacionados a desempeño frecuentemente fallan en detonar los cambios esperados en las percepciones de los empleados para cambiar la motivación (2009). Lo anterior, aunado a un patrón ineficiente de premios y castigos y la calidad muy imperfectamente definida, consolidaron comportamientos burocráticos, de oportunismo y falta de respuesta, que derivaron en un uso poco eficiente de los recursos públicos empleados (Dini y Katz, 1997). Floreciendo así, el problema más importante de la administración pública en una sociedad democrática, la dispensación y delimitación del poder político (Arellano-Gault, Castillo-Vega, 2004).

La explicación del comportamiento organizacional del Estado no reside principalmente en la estructura formal de la organización, ni en el establecimiento de metas y fines, ni en la producción de bienes y servicios. Reside principalmente en los millares de procesos subterráneos de los grupos informales, los conflictos entre grupos. De igual forma en las políticas de contratación, dependencias de grupos externos y circunscripciones, lucha de prestigio, valores comunitarios, estructura del poder de la comunidad local e instituciones legales.

La administración pública crecerá cuando entienda que está tratando con poder, que tiene que tratar con individuos y grupos dentro de una sociedad en necesidad de soluciones (Arellano-Gault, Castillo-Vega, 2004). Donde el gobierno colaborativo une a los sectores público y privado en foros con agencias públicas para comprometerse en la toma de decisiones orientadas en consensos (Ansell, Gash, 2007).

Entonces, así, el Estado debe ser concebido bajo un esquema pro-activo basado en la acción organizada de los distintos entes que lo conforman, teniendo en mente la búsqueda constante de la optimización de los recursos. Hoy la administración pública es más pública. Las redes sociales y la rapidez en la transmisión de información fortalecen esta característica, ya que los ciudadanos participan en las decisiones y acciones que fortalecen el cumplimiento de los objetivos colectivos (Uvalle, 2005) prácticamente en tiempo real.

Para esto, el Estado debe conocer tres aspectos. Primero, se debe de conocer las redes sociales dentro de la organización o bien las redes interorganizacionales. Segundo, se debe de tener identificadas las rutinas que emergen y que por consecuencia guían los patrones de conducta. Por último, los elementos importantes de oportunidad (Mischen y Jackson, 2008).

Así mismo, se debe mantener a la gobernanza como instrumento central para la definición de los objetivos y la rendición de cuentas, permitiendo la entrada de nuevos actores (Peters, 2004). Para que así, se puedan crear nuevas estructuras, donde el sistema debe de ser retirado de su equilibrio, ya que de no ser así, los cambios serán temporales y el sistema regresará a su estado de estabilidad (Mittleton-Kelly, 2003) en (Mischen y Jackson, 2008).

No existe un modelo perfecto o una solución clara. La administración pública tiene que madurar (Arellano-Gault, Castillo-Vega, 2004), fortaleciendo el compromiso con el valor de la eficiencia y con la función fundamental de la ciencia como guía de la teoría y la práctica administrativa (Harmon y Mayer, 1999), teniendo en mente lo que Wilson visionaba, que el gobierno este “pensado en el bien de la gente común” (Ubertaccio, Cook, 2006).

Bibliografía

Aguilar Villanueva F. Luis. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*, México, Fondo de cultura Económica, pp. 35-136.

Ansell, & Gash, . (2008). *Collaborative Governance in Theory and Practice*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.

Bainman,S. (1982). *Agency research in managerial accounting: a survey*. *Journal of Accounting Literature* 154-213.

Bainman,S. (1982). *Agency research in managerial accounting: a second book*. *Accounting, Organizations and Society* 15/4: 341-371.

Bruce F Nesmith. (2005). *Woodrow Wilson: The Essential Political Writings*. *Review of Perspectives on Political Science*, 34(4), 235-236.

Callon, M. (1991). *Reseaux techno-economiques et irreversibilite*, en B. Boyer, Chardance y O. Godard (comps), *Les figures de l'irreversibilite en economie*, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris.

Carrillo, Ernesto. (2004). La evolución de los estudios de administración pública, en **De la Administración Pública a la Gobernanza**, María del Carmen Pardo (compiladora), México, El Colegio de México, pp. 21-60.

Coffee, Joseph N. (1996). **Creating entrepreneurial government: The franchising movement**. *Public Administration Quarterly*, 20(1), 71.

David Arellano-Gault y Arturo del Castillo-Vega. (2004). **Maturation of Public Administration in a Multicultural Environment: Lessons from the Anglo-Saxon, Latin, and Scandinavian Political Traditions**. *International Journal of Public Administration*, 27(7), 519-528.

David Arellano-Gault y José Ramón Gil-García. (2004). **Public Management Policy and Accountability in Latin America: Performance-Oriented budgeting In Colombia, Mexico, and Venezuela (1994-2000)**. *International Public Management Journal*, 7(1), 49-71.

Dini, M. y J. Katz. (1997). **Nuevas formas de encarar las políticas tecnológicas. El caso de Chile**. *Comercio Exterior (México)*, vol. 47, núm. 8

Dutton, Jane E, Dukerich, Janet M, & Harquail, Celia V. (1994). **Organizational images and member identification**. *Administrative Science Quarterly*, 39(2), 239. Retrieved November 22, 2009, from ABI/INFORM Global. (Document ID: 2917).

Fama, E. (1980). Agency problems and the theory of the firm. Journal of Political Economy 88: 288-307.

Fama, E. y Jensen, M. (1983). Separation of ownership and control. Journal of Law and Economics 26: 301-326.

Friedland, Roger y Robert R. Alford. (1999). Introduciendo de nuevo a la sociedad: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales. En El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional (Walter W. Powell y Paul J. Dimaggio (compiladores), México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Fondo de Cultura Económica, pp. 294-329.

Granovetter, M. (1985). Economic Action and social structure: The problem of embeddedness. American Journal of Sociology, vol. 91, núm 3.

Harmon M. Michael y Richard T. Mayer. (1999). Teoría de la Organización para la Administración Pública, México, Colegio Nacional de Ciencias y Políticas y Administración Pública. Fondo de Cultura Económica, pp. 161-195.

Haro de Antonio, Gilberto García, José Ramón Gil y Edgar Ramírez. (2004). **Las Fuentes Económicas de la Gestión Pública. Sobre los aportes de la economía para el estudio de las burocracias públicas.** En **Mas allá de la Reinención del Gobierno.** David Arellano Gault (coordinador), México, coedición Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Miguel Ángel Porrúa, pp. 49-97.

Jensen, M. (1983). **Organizational theory and methodology.** *Accounting Review* 58: 319-338.

Kenneth J Meier, Laurence J O'Toole Jr, George A Boyne, & Richard M Walker. (2007). **Strategic Management and the Performance of Public Organizations: Testing Venerable Ideas against Recent Theories.** *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(3), 357-377.

Kiel, L., y Watson, D. (2009). **Affective Leadership and Emotional Labor: A View from the Local Level.** *Public Administration Review*, 69(1), 21-24.

Mayer, Richard T., & Harmon, Michael M.. (1982). **Teaching Moral Education in Public Administration.** *Southern Review of Public Administration*, 6(2), 217.

McNary, L. (2008). Quality management in the public sector: Applying lean concepts to customer service in a consolidated government office. Public Administration Quarterly, 32(2), 282-296,298-304.

Mischen, P., y Jackson, S. (2008). Connecting the dots: Applying complexity theory, knowledge management and social network analysis to policy implementation. Public Administration Quarterly, 32(3), 314-338.

Moe, T. (1984). The new economics of organization. American Journal of Political Science 28/4: 739-777.

Moro, T. (1516). Utopía. Argentina: Editoria Lozada, Colección Obras Maestras del Pensamiento. 2003.

Moynihan, D. (2009). The new architecture of State Government administration: Key questions and preliminary answers. Public Administration Quarterly, 33(2), 164-196.

Nilakant, V. y Rao, H. (1994). Agency theory and uncertainty in organizations: An evaluation. Organizational Studies, 15/5, 649-672.

Peters B. Guy. (2004). Cambios en la Naturaleza de la Administración Pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles. En De la Administración Pública a la Gobernanza, María del Carmen Pardo (compiladora), México, El Colegio de México, pp. 69-100.

Peter N Ubertaccio, y Brian J Cook. (2006). Wilson's Failure: Roots of Contention about the Meaning of a Science of Politics. The American Political Science Review, 100(4), 573-578.

Perry, J., Engbers, T., y Jun, S. (2009). Back to the Future? Performance-Related Pay, Empirical Research, and the Perils of Persistence. Public Administration Review, 69(1), 39-51.

Selznick, P. Foundations of a Theory of Organizations. Leadership in Administration.

Roberts, Alasdair. (1993). The importance of workplace research. Public Administration Quarterly, 17(2), 201.

Thöenig Claude, Jean. (2004). La Actualización del Conocimiento en el Campo de la Administración y las Políticas Públicas. En De la Administración Pública a la Gobernanza, María del Carmen Pardo (compiladora), México, El Colegio de México, pp. 183-214.

Tonon, Joseph M. (2008). The Costs of Speaking Truth to Power: How Professionalism Facilitates Credible Communication. Journal of Public Administration Research and Theory, 18(2), 275-295.

Uvalle Berrones, Ricardo. (2005). Ciudadanía y Administración Pública. En **Los Ciudadanos de Cara al Siglo XXI**, Juan Carlos León y Ramírez y Julio Cesar Olvera García (coordinadores), México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 335-376.

Vasconcelos, J. (1948). **La Raza Cósmica**. México: Editorial Porrúa, Colección "Sepan Cuantos..." Núm 719. (Primera Edición en 2001).

Velychenko, S. (2005). **Bureaucrats and Revolutionary State-Building in Ireland and Russia. Was Weber Right?** Canadian Journal of Political Science, 38(1), 1-22.

Weber, Max. (2007). **Sociología del poder. Los tipos de dominación**, Madrid, Alianza Editorial, pp. 59-84.

Wilson, Woodrow (1887) (1999). Estudio de la administración pública. En **Clásicos de la Administración Pública**, Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde (compiladores) México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, pp. 73-96.

La importancia del estudio de la socialización del capital social y la cultura política democrática por su incidencia en la integración de una ciudadanía democrática

Bernardo Cuevas Fernández*
Alma Lucía Olimpia Rincón Zacatelco**

Abstract

El artículo expone la relación de tres conceptos útiles para la integración de la sociedad donde la expectativa es que los individuos conformen un capital social benéfico para la colectividad y se comporte de manera abierta para compartir sus bienes y recursos con otros individuos de forma institucional y, de acuerdo a una cultura política democrática, opten por la participación ciudadana bien informada y consciente del actuar y desempeño del gobierno en un sistema de carácter democrático.

Palabras clave: Capital social, ciudadano, cultura política y democrática, gobierno y socialización.

The article sets out the relation of three useful concepts for the integration of the society where the expectation is that the individuals conform a beneficial share capital for the colectivity and behave in an open way to share their goods and resources with other individuals, in an institutional form and according to a democratic political culture, decide for the citizen participation well informed and conscious of acting of the government and performance in a system of democratic character.

Key words: Share capital, citizen, political and democratic culture, government and socialization.

* Investigador del Instituto de Administración Pública del Estado de México A. C. y Docente de tiempo completo de la Universidad del Valle de México, Campus Coyoacán.

** Candidata a Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Sociología por parte de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Introducción

La investigación de la integración de una sociedad de tipo democrático a partir del estudio del capital social y de la cultura política democrática se ha abordado por diversos autores tales como Robert Putnam,¹ René Millán y Fiorella Mancini² y Víctor Manuel Durand y Márcia Smith,³ entre otros. Todos ellos sustentados en el trabajo de Gabriel Almond y Sidney Verba.⁴

Conforme al trabajo de Robert Putnam, tanto el capital social como la cultura política democrática son ingredientes fundamentales para generar comportamientos cívicos de tipo democrático en la sociedad. Para este estudioso norteamericano la relación entre estos dos conceptos es de tipo lineal y causal: a una cultura política democrática de tipo participativa corresponde comportamiento democrático en tanto que a una cultura democrática menos participativa, tendiente a la indiferencia y similar a una de tipo súbdito, le resulta un comportamiento menos democrático. En ambas ecuaciones el capital social es fundamental para que los comportamientos cívicos correspondan a los de una sociedad democrática.

De acuerdo con René Millán y Fiorella Mancini esta relación entre un comportamiento democrático de los ciudadanos y los tipos de cultura democrática no es tan lineal y causal porque depende del tipo de confianza

¹ Putnam, Robert D., *Making Democracy Work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press, New Jersey, USA, 1993, pp. 258.

² René Millán y Fiorella Mancini, "Capital social y compromiso cívico en México", en *Este País, Tendencias y opiniones*, México D. F., México, número 166, enero 2005, pp. 28 - 32.

³ Víctor Manuel Durand Ponte y María Márcia Smith Martins, "La educación y la cultura política en México: una relación agotada", en *Revista mexicana de sociología*, UNAM, IIS, México D. F., México, año 59, núm. 2, abril - junio de 1997, pp. 41 - 74.

⁴ Almond, G., Dahl, R., Downs, A., et al., *Diez textos básicos de ciencia política*, Ed. Ariel, Barcelona, España, 2001, pp. 277.

(institucional y societal) de la ciudadanía. En ambas formas de confianza se presentan diferentes tipos de comportamientos, unos más apegados a lo institucional y otros más allegados a lo inmediato y a la solución de problemas por vías no relativas a la confianza en las instituciones. En el segundo caso de comportamientos, éstos no necesariamente se remiten a prácticas no democráticas, tal vez sí menos institucionales, pero siempre como maneras de accionar democráticamente.

El estudio de la cultura política democrática se ha venido realizando a partir de la década de los sesenta del siglo anterior, conforme a una matriz ideada por los investigadores norteamericanos Gabriel Almond y Sidney Verba, ésta se destinó a evaluar el tipo de cultura política democrática que un territorio determinado detentaba; sin embargo como nos hace ver Jacqueline Peschard,⁵ esta base analítica, por un lado, tiende a la búsqueda de la modernidad y por tanto, se contrapone a la forma tradicional de convivencia preexistente en una población determinada y, por otro lado, fundamenta el origen de la cultura política en un sistema político que existe gracias a la presencia de estructuras políticas. Por consiguiente, esta idea deja en un segundo plano los aspectos culturales, cuando éstos son más persistentes que los estructurales, y por ende, son antecedentes del establecimiento mismo de las instituciones. Hacer mas ante este proceder de los estudiosos de la cultura política democrática destaca la necesidad de comprender primero los recursos culturales existentes de una población, entre éstos la cultura política, antes que plantear la institucionalización o la modernización para ésta.⁶

⁵ Peschard, Jacqueline, La cultura política democrática, 5ª ed., IFE, México D. F., México, 2003, pp. 23-24.

⁶ Bagnasco, Arnaldo et al. El Capital Social. Instrucciones de uso, FCE, México D. F., México, 2003, p. 106-107.

En este estudio, que se propone como un medio valuator de los comportamientos cívicos de la sociedad mexicana, es deseable encontrar que los estudiantes a analizar tuvieran una cultura política democrática del tipo participativa con un capital social institucional benéfico tanto en lo individual como en público. Sin embargo, es posible que los tipos de cultura social de la población nacional sean diferentes a lo esperado debido a que se estima que la educación ha trabajado de forma autoritaria, tanto a través de los años en los gobiernos priistas como hasta ahora en los sexenios panistas, conforme a lo anotado por Víctor Manuel Durand y María Márcia Smith en su texto “La educación y la cultura política en México: una relación agotada”.

No obstante lo anterior, tanto Durand como Smith resaltan que a más nivel educativo de los individuos, corresponde un mayor apego a una cultura política democrática participativa y que a menor tiempo en los centros educativos, la cultura se aproxima, casi por inercia, a una de tipo súbdito. Así suponemos que a más estudios, los estudiantes serán más cooperativos y mejores generadores de un capital social benéfico individualmente y colectivamente y a menos años en las aulas escolares existirá, un capital social no benéfico en lo particular y en lo público.

La intención de este planteamiento es determinar la forma en que los estudiantes están dispuestos a comportarse en un futuro y en la actualidad como ciudadanos frente a situaciones de la vida cotidiana y en un marco institucional,⁷ debido a una socialización menos autoritaria y más crítica tanto en la educación media básica como en la media

⁷ Contando, por un lado, con el derecho al voto, a beneficios constitucionales como la posesión de bienes inmuebles o la propiedad de un negocio y, por otro lado con obligaciones como el pago de impuestos o al sometimiento a una sanción legal, cuando se violan las leyes.

superior y superior. La investigación se plantea a partir de combinar los conceptos capital social, cultura política democrática y socialización. En el caso del capital social se propone su análisis a partir de dos variables: confianza institucional y societal y la reciprocidad tanto en un trato igualitario como en los sentimientos de obligatoriedad y de expectativa generalizada. Por cuanto a la cultura política democrática, se proyecta trabajar en tres variables: una, la orientación cognitiva, dos, la orientación evaluativa y tres, los valores legalidad y tolerancia. Respecto a la socialización, se piensa escudriñar por un lado desde la perspectiva sociológica de la educación, mediante los resultados del grado de institucionalización del sistema educativo del centro de estudios donde se realice el estudio por medio de los planteamientos postulados por Geert Hofstede respecto al tema (Fernández, et al, 2004)⁸ y por otro lado, a partir de la pedagogía a través del uso de herramientas para el análisis de los contenidos de los programas y planes propuestos por Sandra Castañeda Figueiras.⁹

La indagación del tipo de capital social y cultura política democrática socializada en los centros de estudio es de interés para estipular si México se encuentra próximo o alejado a una convivencia donde ciudadanía y gobierno compartan la responsabilidad de las decisiones colectivas y la participación de los ciudadanos sea institucional con una sana comunicación con el gobierno.

⁸ La propuesta analítica de Hofstede se encuentran en Fernández, Itziar, et al (coords.), Psicología social, cultural y educación, Pearson Prentice Hall, Madrid, España, 2004, pp.982. La ficha del libro de donde se extrajeron los planteamientos de Hofstede es Hofstede, G, Cultures consequences, 2a ed., Thousand Oaks, 2001. Asimismo algunas inferencias de la relación de las dimensiones de individualidad y distancia de poder se realizan mediante las apreciaciones realizadas por Pablo Farías Nazel en el artículo con ficha hemerográfica Pablo Farías Nazel, "Cambios en las distancias culturales entre países: Un análisis a las dimensiones culturales de Hofstede, Opción, año 23, núm. 52, 2007, 85 -103, material que se ubica en la página de internet http://www.dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=2477229&orden=0.

⁹ Castañeda Figueiras, Sandra, Educación, aprendizaje y cognición. Teoría en la práctica, Universidad de Guadalajara, Instituto de Neurociencias de la UNAM y la Facultad de Psicología, México D. F., México, 2004, pp. 598.

Para Caminal Badia existen diversas vivencias democráticas que van desde la genuina democratización (caracterizada por tener derechos y libertades efectivos y elecciones libres en un pluralismo real y con equilibrios constitucionales donde “1) el proceso decisonal del gobierno es el resultado de medios democráticos y 2) las elecciones libres deciden el resultado de la competencia por el poder”), hasta aquellas que permiten el enmascaramiento de formas autoritarias presentes en modalidades más o menos democráticas: democracia limitada, donde coexisten normas autoritarias y democráticas, y una democracia con un autoritarismo que pervive imponiendo sus normas (Caminal, 1996: 500).¹⁰

En este abanico de posibilidades también puede darse, en el mejor de los casos, un cuarto modelo democrático: el David Held. Éste con respecto a qué modelo de democracia es propicio para que los ciudadanos cuenten con niveles de igualdad y libertad que permitan evitar la asimetría en la participación política; así Held nos propone una combinación de las posturas aristotélicas y platónicas retomadas por pensadores como Rosseau o Hobbes. La conjugación de ambos planteamientos da como resultado en la democracia liberal, un gobierno especializado (tecnócrata) y una población que elige y legitima a sus gobernantes republicánamente (Ver cuadro 1). Para Held esta propuesta conllevaría:

1. Participación efectiva: los ciudadanos deben tener oportunidades adecuadas e iguales para definir sus preferencias, incluir puntos en la agenda pública y expresar sus razones respecto al resultado final.

¹⁰ Caminal Badia, Miquel (coord.), Manual de Ciencia Política, Editorial Técnos, Madrid, España, 1996, pp. 530.

2. **Comprensión bien informada:** los ciudadanos deben disfrutar de oportunidades suficientes e iguales para descubrir y afirmar lo que prefieren en relación con un asunto de su interés.
3. **Igualdad de voto en la fase decisiva:** debe asegurarse a cada ciudadano que su opinión tendrá el mismo peso que la opinión de otros ciudadanos en el momento de tomar colectivamente las decisiones.
4. **Control de la agenda:** el demos debe tener la oportunidad de tomar decisiones sobre qué asuntos hay que abordar y cuáles no, mediante procedimientos que satisfagan los tres primeros.
5. **Carácter comprensivo:** todas las personas adultas con intereses políticos legítimos deben participar de los poderes de la ciudadanía “los visitantes y los transeúntes pueden quedar excluidos”. (Held, David, 2002: 347).¹¹

Cuadro 1. Tipos posibles de consolidación de democracias

Autores	Caminal Badia			David Held
Posturas Rasgos	1. Genuina	2. Democracia limitada	3. Democracia protegida	4. Liberal-republicana
Composición	Democracia liberal	Combinación entre democracia liberal y régimen autoritario	Coexistencia de autoritarismo con presencia selectiva de aspectos de la democracia liberal	Combinación entre una democracia genuina, sustentada en una democracia liberal, y una democracia de tipo republicano

(continúa)

¹¹ Held, David, Modelos de democracia, trad., Teresa Alberó, 2ª ed., Alianza Editorial, Madrid, España, 2002, pp. 432.

Autores		Caminal Badia			David Held
Posturas Rasgos	1. Genuina	2. Democracia limitada	3. Democracia protegida	4. Liberal-republicana	
Formas de existencia	1) el proceso decisional del gobierno es el resultado de medios democráticos y 2) las elecciones libres deciden el resultado de la competencia por el poder” (Caminal, 1996: 500)	Coexistencia de normas autoritarias y democráticas	El autoritarismo p e r v i v e imponiendo sus normas	Participación efectiva, comprensión bien informada (capacidad igual delosciudadanos para estar bien i n f o r m a d o s y tener consecuente capacidad para decidir bien), igualdad de voto en la fase decisiva, control de la agenda (capacidad para elegir los temas a tratar) y carácter comprensivo (personas con interés legítimo en un tema pueden participar de los poderes de la ciudadanía)	

(finaliza)

Los resultados que se obtengan del análisis del capital social y la cultura política democrática entre los jóvenes estudiantes nos permitirán, básicamente, confrontar estos dos conceptos bajo la premisa de que México, a través de un proceso iniciado desde la reforma educativa de 1993, ha abandonado parcial o totalmente el modelo autoritario en la formación educativa y que la sociedad mexicana se aproxima indudablemente a una vivencia democrática.

Análisis del capital social

Entre los planteamientos sobre qué es el capital social encontramos en una primera etapa estudios que se remiten a casos donde los intercambios se deben a la formación de grupos fuertemente cohesionados. Visión que contrasta con las dos posturas posteriores que serán retomadas en investigaciones económicas y en el ámbito de la cultura política democrática. En estas dos últimas concepciones del capital social, la importancia de este juicio radica no en las agrupaciones ya integradas, sino en la cultura de la apertura a otros individuos o a otras colectividades.

Los primeros estudios del capital social se refieren a trabajos sobre el comportamiento de tipo grupal en los cuales los beneficios de vincularse son propios de quienes se relacionan. Dichos planteamientos del capital social se encuentran plasmados en los textos de Pierre Bourdieu¹² o James Coleman:¹³ “El capital social. Apuntes provisionales” y “Capital social y creación de capital humano”, respectivamente.

¹² Pierre Bourdieu, “El capital social. Apuntes provisionales”, Zona Abierta, México D. F., México, 94/95, 2001, pp. 83-87.

¹³ Véase James S. Coleman, “Capital social y creación de capital humano”, Zona Abierta, México D. F., México, 94 / 95, 2001, pp. 47 – 81. Los resultados generales de abandono fueron: 3.4% en escuelas católicas, 3.7% en centros escolares religiosos no católicos, 10% en secundarias independientes, 11.9% en instituciones privadas y, 14.4% en escuelas públicas.

Ante la limitación en la explicación de la mejora o el detrimento de las empresas por parte de los capitales humano y físico¹⁴ Pierre Bourdieu presentó, en sus apuntes provisionales, el concepto de capital social entendido como un recurso benéfico y útil para los integrantes de una red y no para otros actores en la consecución de un fin individual o colectivo. El concepto de capital social de Bourdieu alude a las relaciones en una estructura desequilibrada donde unos cuantos están en ventaja con respecto a otros que no siempre podrán interactuar como pares con los primeros, por una serie de privilegios que los hacen pertenecer a una red o grupo específico. Bourdieu será el primero en asignar al capital social los rasgos económicos de “recurso” y “posesión” que luego serán empleados por James Coleman en el ámbito social y posteriormente en la economía por John Durston y en la cultura política por Robert D. Putnam.

Para otro pionero sobre el estudio del capital social, James Coleman,¹⁵ esta forma de capital está conformada por “Los recursos socio-estructurales que constituyen un activo de capital para el individuo y facilitan ciertas

¹⁴ El capital físico “...es la reserva de recursos materiales producto de la acción humana, que puede usarse para producir un flujo de ingresos futuros (Lachmann, 1978). El capital físico existe en una variedad muy amplia de formas, incluyendo carreteras, obras hidráulicas, herramientas, ganado y otros animales, automóviles, camiones y tractores, para nombrar sólo algunas de las formas que puede adoptar el capital físico. El origen del capital físico es el proceso de inversión de tiempo y otros recursos para construir herramientas, plantas, instalaciones y otros recursos materiales que puedan, a su vez, ser usados para elaborar otros productos o ingresos en el futuro. El capital humano es el conocimiento y las habilidades adquiridas que el individuo lleva a una actividad. Las formas de capital humano también difieren entre ellas. Una educación universitaria es un tipo de capital humano diferente a las aptitudes de un carpintero adquiridas durante su capacitación como aprendiz. El capital humano se forma conscientemente mediante educación y capacitación e inconscientemente a través de la experiencia” (Ostrom y Ahn, 2003: 169 y 170). Véase Elinor Ostrom y T. K. Ahn, “Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva”, *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales, año 65, núm 1, enero – marzo 2003, México, pp. 155 – 233.

¹⁵ Coleman aplicó el concepto de capital social en estudios en el ámbito escolar para investigar la influencia del mismo, como recurso, en la continuación o deserción de estudiantes de nivel secundaria en Estados Unidos. Para este caso cf. Op cit. James S. Coleman.

acciones de individuos que están adentro de esa estructura”.¹⁶ Para Coleman el capital social se manifiesta en: 1) Interacciones.- donde la reciprocidad y la estructura de interdependencia son recursos de intercambio, y por tanto exceden la simple acción individual;¹⁷ 2) En acciones individuales valuadas como racionales porque se restringen a la idea de la existencia de un contexto con normas¹⁸ y; 3) En normas vinculantes de la acción en una jerarquía de niveles que van del macro al micro.¹⁹

El pretender aprovecharse de la pertenencia a un grupo, en un contexto que limita y orienta las decisiones en la búsqueda de beneficios en las relaciones cara a cara, se afecta por circunstancias como son la confianza, las motivaciones, los intereses, la fuerza de los lazos, así como por la ubicación del agente en cuestión y la posición que ocupa éste en una red del tejido social.

Este nivel de estudio del capital social y de su manera de funcionar da ventajas a las asociaciones donde los integrantes se cohesionan de forma cerrada, porque se relacionan en algún tipo de vinculación que sirve de base en los intercambios de bienes o favores y fortalece los lazos de unión, por ejemplo ser parte de una familia, una religión o de una etnia.

¹⁶ Durston, John, ¿Qué es el capital social comunitario?, CEPAL, Santiago de Chile, Chile, 2000, p. 8.

¹⁷ Obligaciones y expectativas en la modalidad de reciprocidad, favores para cobrarse inmediatamente, o de crédito, recepción del pago de una acción a largo plazo; confiabilidad, el grado de correspondencia y; extensión y densidad, es decir cantidad de relaciones y de recursos tangibles de quienes interactúan.

¹⁸ Normas y sanciones efectivas, que favorecen la confiabilidad, restringen ciertas conductas y hacen valer los intereses colectivos sobre los individuales, aunque también pueden inhibir innovaciones sociales.

¹⁹ Relaciones de autoridad, puestas de manifiesto en el servicio de la autoridad para evitar el aprovechamiento de las relaciones por medio de “gorrones”.

Posteriormente a este capital se le relaciona con la posibilidad de facilitar el intercambio en el ámbito comercial, empoderando a pequeños grupos o comunidades capaces de abrirse a otros colectivos para mejorar sus condiciones. Este tipo de vinculaciones son estudiadas por John Durston, con la finalidad de valorar el capital social una herramienta de enlace y enriquecimiento (Durston, 2000: 44).

De acuerdo con esta perspectiva, los beneficiados, por el enlace e intercambio, son aquellas personas y grupos que aceptan romper con la inercia de sólo relacionarse con individuos o colectividades que únicamente se vinculan por antecedentes familiares, religiosos o étnicos y que están dispuestos a llevar a cabo intercambios con diferentes personas o agrupaciones. En estos casos la confianza debe ser abierta a otros y no sólo a los que ya se conocen.

Dentro del ámbito económico institucional John Durston en su documento *¿Qué es capital comunitario?* presenta su concepción de qué es el capital social y anota que:

Hace referencia a las normas, instituciones y organizaciones que promueven: la confianza, la ayuda recíproca y la cooperación. El paradigma del capital social (y el neoinstitucionalismo económico en que aquél se basa en parte) plantea que las relaciones estables de confianza, reciprocidad y cooperación pueden contribuir a tres tipos de beneficios:

- Reducir los costos de transacción
- Producir bienes públicos, y

- Facilitar la construcción de organizaciones de gestión de base efectivas, de actores sociales y de sociedades civiles saludables. (Durston, 2000: 7).

Los beneficios del capital social en un nivel comunitario abarca tanto los actores individuales como los agentes comunitarios. En casos individuales, los beneficios se remiten al crédito de reciprocidad que posee una persona a través de las relaciones y redes de vínculos con otros individuos, y en el caso de los beneficios colectivos, éstos se orientan a las instituciones socioculturales que consideran a la comunidad como un todo. El capital social comunitario, para Durston, es una institucionalidad formal e informal que norma culturalmente la confianza y la cooperación de todos los individuos en un sistema social.

Las evaluaciones del desempeño del capital social formalmente institucionalizado se estiman conforme a los beneficios o perjuicios económicos en una comunidad o territorio. Si el capital social de una población es benéfico, las condiciones económicas son aprovechables para el bien individual y colectivo en pequeña, mediana y gran escala.

Actualmente se analiza al capital social en relación con la cultura política democrática. Robert Putnam, investigador pionero en este campo, considera el beneficio del capital social tanto en lo económico como en lo político. En un trabajo de 1993 en territorios italianos, constató que las formas de acción colectiva y las diferentes relaciones de los ciudadanos con las instituciones de estas demarcaciones se deben a las diversas raíces político-históricas de ocho siglos atrás. Las zonas del norte de la península son regidas por comunas libres de carácter igualitario y republicano que tienen como origen contrataciones libres.

En contraste, en el sur su régimen se caracteriza por ser del tipo jerárquico y autocrático (Bagnasco, 2003: 98 – 99).

Para Robert Putnam,²⁰ el capital social a diferencia del capital convencional es un bien “público”, no es propiedad privada de quienes se benefician de él. El capital social consiste normalmente en lazos sociales, normas y confianza transferibles de un marco social a otro. Para este estudioso, los territorios del norte italiano, gracias a un capital social sustentado en lazos débiles y a un comportamiento cívico altamente comprometido, resultaron con mejores desempeños institucionales.

El capital social de los pobladores del norte de Italia encuentra su explicación en la teoría de los juegos, la acción teleológica de los integrantes en una relación de intercambio y en consideraciones estratégicas que los pertenecientes a un determinado vínculo hacen para lograr mayores y mejores beneficios.

Por cuanto a la teoría de los juegos, Elinor Ostrom y T.K. Ahn²¹ determinaron que para que funcionen las relaciones entre individuos y colectividades deben llevarse a cabo acciones conjuntas de forma exitosa; para tal fin, propone Ostrom, se requiere confianza. De acuerdo con Alessandro Pizzorno, la confianza se remite a la resolución de la paradoja hobbesiana del tonto para lograr una reciprocidad que permita que nadie se engañe: “Es tonto, dice Hobbes (Leviatán cap. 15), faltar a una promesa hecha a alguien, aún cuando sea conveniente hacerlo (es decir, cuando no se prevén penalidades para la defección), porque, si

²⁰ Robert Putnam, “La comunidad próspera. El capital social y la vida pública”, Zona Abierta, México D. F., México, 94 / 95, 2001, pp. 89 – 104.

²¹ Elinor Ostrom y T. K. Ahn, “Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva”, en Revista Mexicana de Sociología, Instituto de Investigaciones Sociales, año 65, núm 1, enero – marzo 2003, México, pp. 155 – 233.

lo hiciese, se interrumpirían las relaciones con esa persona, relaciones que en cambio sería racional poder reiterar” (Bagnasco, 2003: 25).

En la acción teleológica de los integrantes de un vínculo de intercambio, además de la necesidad de la confianza y el deseo por evitar que la paradoja hobbesiana del tonto concluya de modo infructuoso para las partes involucradas, se hace presente la consecución de intereses y motivaciones. Respecto a los intereses, Parsons²² los divide en persecución de beneficios físicos-generalizables en la economía y en emocionales difusos (prestigio) en la dinámica del poder en la política. Conforme a Mark Granovetter, existen dos tipos de lazos: los fuertes, relativos a la pertenencia a un grupo determinado como raza, etnia, religión, etc. y los débiles que se remiten a vínculos con personas no allegadas.²³ En el plano económico Mark Granovetter (1985), James Coleman (1990) y Portes (1998), de acuerdo con la exposición de Weber sobre los vínculos religiosos,²⁴ refieren que redes particularmente sólidas pueden ejercer un control sobre el comportamiento individual tan fuerte como para desalentar la innovación en el campo económico. Para Granovetter, además, el capital social es benéfico en un empleo racional del mismo con objetivos por conseguir “...no sólo objetivos económicos sino también ‘la sociabilidad, la aprobación, el status y el poder’” (Durstun, 2000: 8).

A la fuerza y debilidad de los lazos se debe agregar otro factor: la ubicación que ocupan los involucrados en el mismo vínculo, pues conforme a la posición en el tejido social se logra cierto empleo estratégico de la

²² Cedillo López, Salvador, et al. comp., Antología. Teoría Sociológica Clásica. Talcott Parsons, FCP y S UNAM, México D. F., México, 2000, pp. 215 – 247.

²³ Síntesis del fragmento del libro de Robert Putnam, Making Democracy Work. Civic traditions in modern Italy, pp. 172 - 175.

²⁴ Cf. Carlo Taglia, “Capital social y desarrollo local”, en Bagnasco, Arnaldo et al., El Capital Social. Instrucciones de uso, FCE, México D. F., México, 2003, pp. 123 - 155.

misma. Nan Lin (2001)²⁵ resalta que lo importante es: cómo se está en la red, la colocación del ego en posiciones jerárquicas; la naturaleza del lazo donde se halla el ego con otros actores y la ubicación de los lazos en las redes. También es fundamental considerar aspectos como la fuerza de la posición estructural del ego y su cercanía a altas jerarquías; la fuerza del lazo; la fortaleza de la localización del mismo y la posición del ego en la jerarquía y; el efecto de la conjugación de todos los aspectos para obtener el éxito en el acto perseguido como benéfico.

El estudio problematizado de la cultura política democrática

Históricamente la indagación de la cultura política que abarca todo tipo de evaluaciones del poder, antecede a la investigación de la cultura política democrática y al estudio específico de los distintos tipos de cultura existentes en una sociedad constituida como democrática. Se entiende la cultura política democrática como orientaciones específicas políticas: posturas relativas al sistema político en general, los objetos políticos (inputs), los objetos administrativos (outputs) y las actitudes relacionadas con la función de uno mismo dentro de dicho sistema (Almond, G., Dahl, R., Downs, A., et al., 2001: 179 - 181).²⁶

La exposición del proceso del tránsito del simple estudio de la cultura política mexicana, con el fin de analizar la identidad nacional, hasta arribar a la investigación de la cultura política democrática mexicana,

²⁵ René Millán y Sara Gordon, "Capital social: una lectura de tres perspectivas clásicas", en Revista Mexicana de Sociología, UNAM, IIS, México D. F., México, año 66, núm. 4, octubre - diciembre, pp. 738-743.

²⁶ Almond, G., Dahl, R., Downs, A., et al., Diez textos básicos de ciencia política, Ed. Ariel, Barcelona, España, 2001, pp. 277.

con su última tendencia por complejizar los resultados de indagaciones efectuadas sobre el tema, da pie a la presentación del planteamiento sobre el cómo las instituciones democráticas pueden mejorar su desempeño.

La “cultura política”, conforme al artículo de Esteban Krotz,²⁷ transitó en su estudio en México por cuatro estadios. En un primer momento se empleó en forma de propaganda (al inicio, antes y después de la Revolución mexicana) para explicar “lo mexicano” y contar con una identidad nacional; fue a partir de los años sesenta que se usó este término como ariete para legitimar los gobiernos democráticos (que lo eran en su forma pero presidencialistas en la práctica). En ambos casos se entiende la “cultura” como algo no ligado a las “bellas artes”, sino como forma de vida colectiva vinculada a las instituciones públicas.

En un segundo momento, en un contexto más actual, pero sobre todo internacional (influido por la Guerra Fría y los conflictos de Estados Unidos con Cuba y el riesgo de la entrada del Comunismo a América Latina), se realizaron investigaciones sustentadas en los modelos de cultura política democrática empleados por Almond, Verba y Pye orientadas a conocer la cultura política democrática mexicana.

En un tercer momento los trabajos sobre cultura política democrática criticaron el régimen de gobierno mexicano; entre estas investigaciones se encuentran la de Roger D. Hansen, *La política del desarrollo mexicano*, y la de Rafael Segovia, *La politización del niño mexicano*. En el primer texto se expone que a pesar de la labor por legitimar la Revolución

²⁷ Esteban Krotz, “La investigación sobre la cultura política en México: visión panorámica de un campo de estudio en construcción”, en Winocur, Rosalía (coord.), *Algunos enfoques metodológicos para estudiar la cultura política en México*, México D. F., México, 2002, pp. 7 – 53.

mexicana por parte de diferentes gobiernos posrevolucionarios, la distribución del ingreso se manifestó en condiciones de empeoramiento a partir de la quinta década del siglo XX y; en el segundo trabajo se corrobora la existencia de una cultura política autoritaria.

Los trabajos sobre cultura política democrática en un cuarto y último momento, se han dirigido a temas como los electores, las organizaciones y movimientos sociales y políticos, los campesinos, los obreros, la situación urbana, las mujeres, los jóvenes, los medios de difusión masiva, el nacionalismo y la identidad nacional, entre otros. Estas investigaciones se dividen en cuatro grupos de discusión sobre lo que conforma la cultura política democrática: el primero se encuentra constituido por trabajos que debatieron la cultura política democrática con y a partir de la concepción original de Almond y Verba, en tanto que el segundo grupo se centró en las discusiones sobre el concepto (en ocasiones también con el mismo referente primario que los del grupo anterior) dentro de un intento general por entender la cultura política democrática mexicana. “Los trabajos del tercer grupo parten de y combinan diferentes enfoques para llegar a una definición de que entienden por ‘cultura política’. Un cuarto, finalmente (...) aborda temas, conceptos e ideas que son parte de la discusión sobre la cultura política y/o se encuentran íntimamente relacionados con la problemática de la misma, tales como legalidad, legitimidad, identidad nacional o reconstrucción de los mapas políticos” (Winocur, 2002: 34). En estos últimos análisis se realizó trabajo de campo por medio de encuestas y sondeos de opinión y se llevaron a cabo a partir del cuestionamiento de legitimidad del gobierno y la emergencia de la “sociedad civil” en las elecciones de 1988.

La cultura política democrática y la relación de las orientaciones afectiva, cognitiva y evaluativa y de los valores orientadores de acción social en el trabajo de Víctor Manuel Durand Ponte y María Márcia Smith Martins

La importancia de la revisión del artículo de Durand y Smith,²⁸ “La educación y la cultura política en México: una relación agotada”, consiste en escudriñar los conceptos, dimensiones e indicadores que más adelante podrían ser útiles para el estudio de la cultura política democrática entre los jóvenes estudiantes de niveles medio básico, medio superior y superior en el Distrito Federal.

El estudio que realizaron Durand y Smith pone en cuestionamiento la relación entre la cultura política democrática y la educación en México en un momento histórico previo a la transición política que exigía al país dar paso a valores aceptados casi de forma globalizada y erradicar los valores posrevolucionarios de índole autoritaria, que fueron útiles en los años cuarenta para la cohesión y el funcionamiento de la sociedad (Durand y Smith, 1997: 41).

Para la erradicación del autoritarismo existente en el sistema educativo y en la cultura social y política democrática mexicana conforme a Durand y Smith,²⁹ se requiere hoy de la consolidación de una forma de cultura que propicie la integración de una sociedad tendiente a comportamientos más

²⁸ Víctor Manuel Durand Ponte y María Márcia Smith Martins, “La educación y la cultura política en México: una relación agotada”, en Revista mexicana de sociología, UNAM, IIS, México D. F., México, año 59, núm. 2, abril – junio de 1997, pp. 41 – 74.

²⁹ El autoritarismo en la labor socializadora en las aulas nacionales también fue reportado por Rafael Segovia, tal como se anotó en el segundo apartado de este documento: “El estudio problematizado de la cultura política democrática”.

apegados a un ideal democrático. Para tal consolidación se necesitan valores que den sustento a los consensos indispensables para evitar la irresponsabilidad de los gobiernos y la actuación de líderes populistas. Desde esta perspectiva, la educación juega un papel importante en la formación de individuos listos para integrar una sociedad con una mejor de vivencia la democrática en México (Durand y Smith, 1997: 42).

La globalización impacta tanto a la relación entre educación y valores menos autoritarios como a la integración de una sociedad con comportamientos más democráticos porque mientras se pretende la universalización de valores como “...los derechos humanos, la tolerancia, la democracia, el respeto al medio ambiente, los derechos de las mujeres y los niños y niñas, los derechos de las minorías, etcétera”, prevalecen simultáneamente una serie de valores ligados al “...individualismo, que corre paralela al antiestatismo, la pérdida de la solidaridad social con la caída del Estado benefactor, la imposición de un racionalismo extremo, rational choice, como único motor de la acción social” (Schmelkes, 2004: 17 - 29).³⁰

La labor de Víctor Manuel Durand Ponte y de María Márcia Smith Martins no sólo relaciona el nivel de educación con la cultura política de la población que investigaron, sino que también muestra cómo los mexicanos aún, en 1997, se relacionaban con una cultura política autoritaria reproducida en los centros escolares, fundamentalmente en los de enseñanza básica. Estos autores relacionan el nivel de escolaridad de los individuos investigados, personas mayores de 18 años y la cultura política democrática de los mismos dividida en tres dimensiones: afectiva (orientada a la conformación de identidades

³⁰ Schmelkes, Sylvia, La formación de valores en la educación básica, SEP, México D. F., 2004, pp. 141.

primarias), cognoscitiva (formadora de la capacidad crítica) y evaluativa (capacidad crítica).

En la orientación afectiva se plantean situaciones como: la identificación con héroes nacionales; la intervención del Estado en el ámbito económico y público en bien de la sociedad (escala de liberalismo vs. estatismo) y la capacidad para influir en la política y la confianza en las instituciones. La investigación de esta dimensión arrojó que:

...hay un núcleo básico de la cultura nacional respecto de los símbolos patrios en los cuales la escolaridad no parece influir. Al lado encontramos ciertas opiniones que reflejan fuerte apego al Estado, al cual se le atribuye la responsabilidad por el bienestar de los ciudadanos, y por la institución presidencial, con la cual todos se identifican o sienten agrado. Junto a este núcleo encontramos una cultura de la desconfianza en las instituciones y en la capacidad de los entrevistados para influir en la política que se mitiga con la escolaridad. Ésta genera mayor confianza personal, interpersonal y en las instituciones, la cual crea condiciones para la participación ciudadana. No obstante, la escolaridad no logra superar el síndrome de la desconfianza (Durand y Smith, 1997: 56).

Respecto a la dimensión cognoscitiva se encontró que a mayor nivel de estudios las respuestas se apegaron a conceptualizaciones más claras sobre “democracia”, “ser de izquierda” o “ser de derecha”.

En cuanto a la capacidad crítica, Durand y Smith detectaron “un adoctrinamiento acrítico” inculcado en las escuelas, que coincide con la diferencia en el pensamiento reflexivo presentado entre quienes

contaban con escolaridad de secundaria en adelante (Durand y Smith, 1997: 61 - 64).

La correlación de escolaridad y valores se estudiaron a partir de 1) la adhesión a la democracia y la evaluación sobre la peligrosidad de la democracia, 2) el valor tolerancia y, 3) la oposición entre derechos de los ciudadanos y derechos del gobierno. La relación entre el grado de escolaridad y los tres distintos bloques de valores resultó correlacionado de la siguiente manera: el primer grupo que concebía la política como algo ajeno era el mismo con una baja escolaridad; el segundo conjunto sin capacidad crítica acerca de la política y con adhesión pasiva al régimen empataba con el segmento con una escolaridad entre la primaria completa y la secundaria; y el tercer conjunto con capacidad de conceptualización y con información sobre acontecimientos y personajes de la política se vinculaba con aquellos que ostentaban niveles de escolaridad que van del bachillerato en adelante.

En resumen, parafraseando a Durand y Smith, se encontró que: la correlación entre los valores y la educación entre los mexicanos está marcada por el autoritarismo que se expresa en poca capacidad para pensar y decidir sus acciones de manera informada, un lazo muy fuerte con los símbolos patrios inculcados en los grados básicos de la educación, una identidad con la democracia compleja que está en conflicto con la parte evaluativa que muestra contraposición, la conformación de sus valores y los valores democráticos, una dimensión cognoscitiva que depende de una socialización con resultados que no hacen prosperar el un consenso democrático y, el uso de la capacidad crítica y la posibilidad de conceptuar a partir de los estudios de bachillerato. “En conclusión, podemos afirmar que el sistema educativo mexicano, en especial el ciclo básico, ha sido fuente de transmisión de la cultura política autoritaria y ha realizado los objetivos ideológicos

de los gobiernos posrevolucionarios, en especial a partir de los años veinte” (Durand y Smith, 1997: 70).

La vinculación de la socialización con el capital social y la cultura política democrática

La socialización de formas de capital social y de la cultura política democrática es el resultado de la conjunción de agentes, planes, prácticas y condiciones sociales, políticas y económicas que buscan la integración de numerosos jóvenes a la vida social y política; esto en un contexto democrático donde el entorno comercial incita a la apertura y, por ende, a la interacción entre economías nacionales e internacionales. La socialización, aprendida de manera formal e informal, implica un proceso de institucionalización que incide en la vida política del individuo tanto porque se aprenden normas y reglas, como porque a través de ésta se obtienen actitudes y valores acerca de las instituciones políticas (Kraus y Davis, 2000: 23).

El estudio de la socialización como adquisición de valores, reglas y de formas de convivencias sociales y políticas cobra relevancia entre los estudiantes que están concluyendo su formación profesional. La importancia de esta generación se debe a que los jóvenes que la integran son testimonio de un proceso de cambio de gobierno en esta primera década del siglo XXI; es decir, el tránsito del cambio de partido político que se encuentra en el gobierno federal y que transitó del Partido Revolucionario Institucional, (PRI), después de siete décadas de hegemonía, al Partido Acción Nacional (PAN). Este acontecimiento, resultado de un proceso de reformas políticas y económicas implementadas a partir de la década de los setenta, ha devenido en

transformaciones tanto de la vida institucional política como en la convivencia social e individual de la población.

El quehacer socializador con carácter cohesionador en el nivel medio básico, medio superior y superior responde a procesos sociales, históricos y políticos y además, a intereses que se entremezclan con su labor. La educación en su labor orientadora hacia una cultura política democrática se enfrenta a diversos retos; por ejemplo, en el ámbito de la difusión del ideal democrático, se encuentra en la alerta de mantenerse libre de adoctrinamientos y permitir en cambio, la libre difusión de ideas planteadas por fuerzas políticas de índole diversa.

Otro asunto por atender, en lo relativo a la formación ciudadana, es fomentar el equilibrio entre la confianza y el respeto a las instituciones y la inclusión de los gobernados en el quehacer del gobierno. Otro aspecto más que requiere ser considerado es la conservación de la idea de un Estado-nación que lidia frente a fuerzas mayores a las nacionales y que ponen en riesgo la unidad cultural, política y social que nos perfila a los mexicanos.

El conocimiento respecto al sistema político mexicano, la manera en que se identifican los estudiantes con su forma de gobierno y su país, el modo en que entienden los valores democráticos, tales como legalidad y tolerancia, y la forma en que comprenden la convivencia igualitaria y recíproca en confianza con los demás mexicanos, son una orientación del cómo y del qué tanto ha logrado el gobierno institucionalizar la comprensión de la vivencia política y social de los jóvenes.

La socialización es un proceso complejo porque no se remite sólo a lo que se aporta de manera formal en los centros de estudio, sino que se ve permeada por una serie de agentes y condiciones contextuales que

inciden de manera sustancial en la forma de asimilar las normas y reglas sociales y políticas.

Además, la socialización se vincula con programas, materiales escolares y prácticas de modos de interacción escolar que integran a los estudiantes a formas institucionalizadas de relación en la sociedad y con el gobierno. Por otro lado, los jóvenes se enfrentan día a día a otras maneras de integración en el ámbito social y político que no tienen una orientación conforme a una socialización única e identificada ya que responden a intereses diversos -y en ocasiones divergentes-, presentes tanto en el núcleo familiar, en la convivencia vecinal, en grupos de pares, en la vivencia dentro de una demarcación con el liderato de un partido político en particular, etcétera. Estas modalidades de adhesión se manifiestan en una serie de condiciones económicas, sociales, culturales y políticas de índole diversa.

En las aulas escolares es donde se espera que la institucionalización de la población mexicana incida en el comportamiento de los ciudadanos que están listos para interactuar con otros individuos, con agrupaciones, con instituciones y con el gobierno de manera democrática. Por tanto, esta preparación tendría que constatarse en aspectos de tipo cognoscitivos-teóricos y de tipo prácticos tanto en la convivencia escolar, como en otras vivencias extraescolares.

La importancia de analizar el quehacer educativo a través de la socialización de formas de capital social y de una cultura política democrática radica en que esta labor orientará la acción social del ciudadano dependiendo de los valores que imperen en los centros educativos.

Así, por un lado, mientras este proceder da unidad y homogeneidad a la labor formativa entre los estudiantes de secundaria, según lo que estipula el primer inciso del artículo 8° de la Ley General de la Educación que define su quehacer: “Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.” (Ley General de Educación, 2006: 3).³¹ En los caos de los niveles medio superior y superior los valores imperantes dependen del centro de estudio que se analice. Es en estos niveles educativos donde se solidifican o se diversifican los alcances de la formación en valores adquiridos previamente en la educación media básica y que plantean una serie de posibilidades para su integración a la vida ciudadana con la posibilidad de una vivencia más democrática o el total alejamiento de este ideal.

El poder de vinculación social de la socialización desde diferentes perspectivas

Es debido a la intervención del Estado que se espera que las asignaturas impartidas en las aulas escolares se orienten hacia el bienestar nacional, no obstante la intervención de intereses divergentes en la planificación de los contenidos de las materias.

Desde la perspectiva de distintos pensadores la socialización formal es un fenómeno que implica, por un lado, imposición y conflicto y, por otro, desajustes y ajustes. En sí es un fenómeno que afecta a la sociedad ya sea por la forma en que es transmitida, por la confrontación de intereses

³¹ Tomado de la página de internet <http://www.degest.sep.gob.mx> correspondiente a la normatividad de la DGEST (Dirección General de Escuelas Secundarias Técnicas).

y ámbitos involucrados o por la diversidad de lecturas que se pueden hacer de los aspectos sociales relacionados con esta labor.

Existen diversas visiones que consideran a la socialización como un proceso transgresor de la sociedad; tal es el caso de Durkheim quien sostiene que la socialización es una imposición por parte de los adultos a los jóvenes. Algunos teóricos críticos como Marcuse y Habermas consideran a la socialización como una tarea que aliena a los individuos e impone la “civilización” sobre el quehacer de la cultura -la cual atiende las aspiraciones más altas de la humanidad- y que perturba, por vía de la institucionalización, la vida debido a la intervención de los sistemas de acción económico y de acción administrativo (Jiménez-Ottalengo y Moreno, 2005: 24, 33 – 39, 45).³²

Ante las transgresiones a la sociedad causadas por el proceso socializador y por la intervención de oligarquías políticas y económicas, Alexandre propone, a partir de una postura neofuncionalista, enfrentar el conflicto y aliviar los desequilibrios que se dan en las relaciones de la propiedad mediante la reciprocidad en los intercambios (Jiménez-Ottalengo y Moreno, 2005: 74 - 75).

Conforme al segundo grupo de concepciones de la socialización como un proceso de posibilidades de lecturas culturales y de ajustes con los tiempos, encontramos las formulaciones de Manheim, Bachelard, Alexandre y Parsons. Para el primero de ellos, la socialización se lleva a cabo en una constante institucionalización donde, no obstante el choque de intereses de los individuos, existe la posibilidad de llegar a un acuerdo sobre cómo se conducirá la sociedad. Según Bachelard,

³² Jiménez-Ottalengo, Regina y Moreno Valle, Lucina, Sociología de la educación, Ed. Trillas, México D. F., México, 2005, pp. 179.

la socialización es similar a una labor de transmisión de una estructura lingüística con signos complejos por las diversas lecturas culturales que se pueden hacer de un concepto a través del enlazamiento de significantes y significados. De acuerdo con el tercero de éstos teóricos, la socialización consiste en el mantenimiento de una sociedad por medio de un acuerdo básico de valores y en la reproducción de los mismos por parte de los individuos (Jiménez-Ottalengo y Moreno, 2005: 30, 56 -62 y 74).

Aunadas a estas perspectivas sobre la socialización, se encuentran las diferentes acepciones que tiene este fenómeno de acuerdo con el ámbito desde el cual sea abordado. Cuatro áreas del conocimiento son de interés para este estudio: la antropología, la sociología, la sociología de la educación y la pedagogía. Entre las dos últimas existe una frontera en la manera de analizar a la socialización que limita el acercamiento a este fenómeno. Para el estudio de la socialización del capital social y de la cultura política democrática se propone el trabajo con los planteamientos de la sociología de la educación.

En la antropología se maneja el término “culturalización” que se entiende como un proceso donde el individuo aprende e interioriza costumbres, tradiciones, la forma de utilizar artefactos materiales y el conjunto de leyendas, mitos, creencias comunes y folklore. Asimismo, se suma el uso del término “asimilación” cuando se da un proceso de resocialización (De Fleur y Ball-Roleach, 2001: 272).

Para la sociología, la socialización se remite a la preparación de los individuos para participar en la vida en grupos, tanto en ciertas agrupaciones específicas como la familia y la escuela, como en conglomerados donde tal vez nunca tomarán parte (De Fleur y Ball-Roleach, 2001: 273).

En el caso de la sociología de la educación el estudio de la socialización se remite al “porqué” y al “para qué” de la información y formación de la persona “...así como los modos de inculcar los valores de grupo que conforman la conciencia colectiva y orientan el consenso y el disenso sociales”. En cambio, desde la pedagogía, la socialización centra su interés en el “cómo” se presenta “...el proceso intencional que busca el perfeccionamiento de las capacidades que distinguen al hombre y la relación que se establece entre el educando y el educador a través del contenido educativo” (Jiménez-Ottalengo y Moreno, 2005: 14).

Las dos últimas áreas del conocimiento -sociología de la educación y la pedagogía- nos son de interés porque, primero, nos permiten advertir diversos grados de reproducción de los conocimientos adquiridos en la escuela y, segundo, nos posibilitan el acercamiento a formas de interacción que ellos opinan que tendrían en la sociedad, ya sea próximas o lejanas a lo aprendido en las aulas. En caso de que tanto los conocimientos como los posibles comportamientos sociales sean acordes a la formación escolar se esperaría que correspondan a una cultura política democrática y a un capital social provechoso para la sociedad a la que pertenecen, y, por tanto, sería benéfico para una interacción institucional con el gobierno y que redunde en el fortalecimiento de un sistema de tipo democrático.

Desde la perspectiva simplemente sociológica de la educación, el trabajo se puede orientar al análisis de los resultados del grado de institucionalización del sistema educativo del centro de estudios donde se realice el estudio. Esto se es alcanzable al corroborar la proximidad de los contenidos planteados en los programas y planes de estudio con la reproducción de los mismos en opiniones y en posibles comportamientos de los jóvenes mediante la técnica de encuesta.

Por otro lado, a partir de la pedagogía se pueden emplear herramientas para el análisis de los contenidos de los programas y planes para, primero, corroborar si estos son consistentes en lo relativo a contenidos, estrategias y actividades, recursos y formas de evaluación y, segundo, si todos los conocimientos y formas de impartición fomentan en los alumnos del tercer grado, formas de concebir la convivencia nacional de manera democrática en la actualidad y en el futuro.

El interés por el estudio de las socializaciones política y social en las aulas, los fenómenos que interfieren en el quehacer académico y el poder de esta labor en la integración de una sociedad democrática

Conocer la cultura política de una nación, como lo escribe Esteban Krotz, puede ser útil para hacer predicciones para un futuro cercano porque permitiría evaluar la normatividad, el funcionamiento y estructura de determinadas instituciones políticas. En este caso, permitiría la valoración del trabajo socializador en las escuelas de los niveles medio básico, medio superior y superior en la integración de los jóvenes estudiantes a una sociedad próxima o lejana a un modelo democrático como el propuesto por Held donde coexisten tanto la democracia liberal como la republicana.³³

La socialización entre estudiantes de formación media básica, media superior y superior es una labor de continuidad histórica que, dentro de un marco político democrático, exige que no se caiga en el adoctrinamiento

³³ Véase la propuesta de David Held mencionada en la introducción de este documento.

sino en el conocimiento teórico y a la vez práctico de lo que serán las formas de involucramiento en el juego político de los jóvenes cuando se integran plenamente a la vida ciudadana.

La expectativa de realizar tales predicciones y análisis se vuelve compleja debido a que la socialización de una cultura política forma parte de una cultura política más amplia, que rebasa el ámbito escolar y que se entremezcla con convivencias diversas en espacios como los religiosos y los familiares, o entre la diversidad de generaciones y géneros. Estas relaciones varían debido a que se encuentran en una dinámica de cambio derivada de transformaciones en las estructuras del poder, lo que da lugar a modificaciones en los procesos de socialización (Winocur, Rosalía (coord.), 2002: 45 – 51).³⁴

La socialización de la cultura política democrática es fundamental para la sociedad mexicana porque, primero, prepara a los ciudadanos para poder participar en un sistema democrático (condición no necesaria en una tiranía o en una dictadura que no precisan de una formación para que los gobernados sean liderados por un tirano o dictador) (Ornellas, Carlos, (comp.), 2007: 27),³⁵ y, segundo, porque esta formación “... configura las orientaciones cognoscitivas, afectivas y evaluativas y las representaciones sociales del mundo como parte de la cultura general” misma que será útil para vivencias desde la edad temprana hasta años posteriores (Tapia, Erika, 2003: 71).³⁶

³⁴ Winocur, Rosalía (coord.), Algunos Enfoques Metodológicos para estudiar la cultura política en México, IFE, FLACSO, Miguel Ángel Porrúa, México D. F., México, 2002, pp. 127.

³⁵ Planteamiento presentado en el texto “La educación y los valores de la ciudadanía” de Fernando Savater. Véase Ornellas, Carlos (Comp.), Valores, calidad y educación. Memoria del primer encuentro internacional de educación, Ed. Santillana, México D. F., México, 2002, pp. 311.

³⁶ Tapia, Erika, Socialización política y educación cívica en los niños, Instituto Mora e Instituto Electoral de Querétaro, México D. F., México, 2003, pp. 253.

En un sistema democrático, la socialización de la cultura política tiene la finalidad de formar individuos capaces de realizar cálculos políticos mediante una serie de reglas que implican “valores políticos, conceptualizaciones, informaciones, resultados de las experiencias participativas, evaluaciones del sistema o de partes del mismo, sentimientos y emociones” (Durand, Víctor, 2002: 149).³⁷

El trabajo de la educación comprende diversos fenómenos que en aras de una mejor sociedad tienen diferentes objetivos que cumplir: en el moral, el desarrollo máximo de las capacidades personales para convivir; en el ideológico, alimentar con contenidos críticos el aprendizaje, permitiendo a los estudiantes pensar por sí mismos; y, en el político, analizar quiénes son los beneficiados y los perjudicados con el sistema educativo. A partir de la evaluación del quehacer educativo se puede apreciar si éste responde a “...una estrategia de transformación social o de perpetuación y agravamiento de la desigualdad y de la injusticia” (Anaut, Loli, et al., 2002, 31).³⁸

Las labores de socialización permiten la continuidad histórica y el trabajo de la educación escolarizada, que se encargan de la transmisión de un tipo de capital social y de una cultura política democrática, se complican por varias razones que van desde aspectos culturales individuales hasta condiciones colectivas y nacionales.

Entre los aspectos que complejizan la labor de continuidad social y preparación formal en las aulas se encuentran, a manera de lista:

³⁷ Durand, Víctor, *Formación cívica de los estudiantes en la UNAM*, UNAM y Editorial Miguel Ángel Porrúa, México D. F., México, 2002, pp. 271.

³⁸ Cf. Miguel Ángel Santos Guerra, “Hacia el futuro: riesgos y esperanzas”. En Anaut, Loli, et al., *Valores Escolares y educación para la ciudadanía*, Ed. Laboratorio Educativo, Barcelona, España, 2002, pp. 124.

- Primero, la intervención de una serie de habitus (esquemas o principios de percepción), ya sean de carácter escolar o extraescolar, que otorgan un marco de sentido común individual o colectivo a los educandos, no siempre acordes con principios democráticos (Tapia, Erika, 2003: 74 – 75).
- Segundo, el carácter variado, dinámico y cambiante de los modelos culturales donde son empleados los mapas cognoscitivos del mundo del educando (Ornellas, Carlos (comp.), 2002: 176).
- Tercero, la carencia de relación entre nuevos contextos socio-históricos que plantean condiciones diferentes y, en ocasiones, controvertidas para los individuos acostumbrados a convivir con una política determinada como puede ser el corporativismo. Un acontecimiento de este tipo lo reportan Víctor Durand y María Smith al narrar brevemente el conflicto de la desarticulación del corporativismo en México. (Durand, Víctor y Smith, María, 1997: 45).³⁹
- Y, cuarto, a todo esto se suma la desintegración entre generaciones, familias e instituciones.

Sin embargo, la educación permite disolver en cierta forma las brechas que se han producido en los ámbitos históricos, políticos, económicos y sociales. Bradley A. U. Levinson menciona al respecto que “si bien es cierto que la escuela en sí no puede resolver problemas sociales y económicos de mayor alcance, sí se puede recurrir a la educación, en

³⁹ Víctor Manuel Durand Ponte y María Márcia Smith Martins, “La educación y la cultura política en México: una relación agotada”, en *Revista mexicana de sociología*, UNAM, IIS, México D. F., México, año 59, núm. 2, abril – junio de 1997, pp. 41 – 74.

específico a la de nivel medio básico, y a su misión integral y formativa para tener una influencia bastante fuerte” (Ornellas, Carlos (comp.), 2002: 202).

Así, la transmisión cultural efectuada en los centros escolares mantiene su lugar privilegiado porque su labor se realiza de manera más consciente en comparación con la formación que se proporciona en otros espacios medios, como pueden ser la familia, la convivencia con pares o a través de los medios de comunicación (Ornellas, Carlos (comp.), 2002: 23).

Además, la escuela construye el futuro porque es capaz de formar seres humanos con juicio autónomo. Esto se hace, primero, mediante una pedagogía crítica y abierta a múltiples perspectivas -que permite la reflexión individual y el diálogo colectivo orientados a comprender e incluso a resolver problemas de forma consciente, teniendo en cuenta la problemática de su medio inmediato y mediato- y, segundo, a través de la consistencia entre lo que se desea lograr en el ámbito de los valores y la manera en cómo la escuela se organiza, tanto en las relaciones que propicia como en los modos en que sanciona (Schmelkes, Sylvia, 2004: 28).⁴⁰

Conclusiones

Este estudio es apenas la punta del iceberg de la relación existente del capital social, cultura política democrática y socialización, relacionados directamente en la socialización en las aulas de educación medio superior y superior requiere de su estudio para comprender la integración entre ciudadanos y el grado de interacción de la sociedad con el gobierno y viceversa, basado en el capital social benéfico para la

⁴⁰ Schmelkes, Sylvia, La formación de valores en la educación básica, SEP, México D. F., 2004, p. 141.

colectividad, se comporten abiertos a compartir sus bienes y recursos con otros individuos de forma institucional y, de acuerdo a una cultura política democrática. Conforme al trabajo de Robert Putnam, tanto el capital social como la cultura política democrática son ingredientes fundamentales para generar comportamientos cívicos de tipo democrático en la sociedad, una cultura política democrática de tipo participativa corresponde comportamiento democrático en tanto que a una cultura democrática menos participativa, tendiente a la indiferencia y similar a una de tipo súbdito, le resulta un comportamiento menos democrático. En ambas ecuaciones el capital social es fundamental para que los comportamientos cívicos correspondan a los de una sociedad democrática.

De acuerdo con René Millán y Fiorella Mancini, la relación entre un comportamiento democrático de los ciudadanos y los tipos de cultura democrática no es tan lineal y causal porque depende del tipo de confianza (institucional y societal) de la ciudadanía., por un lado, tiende a la búsqueda de la modernidad y por tanto, se contrapone a la forma tradicional de convivencia preexistente en una población determinada y, por otro lado, fundamenta el origen de la cultura política en un sistema político que existe gracias a la presencia de estructuras políticas, es por eso que debemos entender que la relación existente entre los individuos a mayor nivel académico su participación cívico democráticas es alta mientras que a menor grado, su participación de diezma y su falta de confianza en las instituciones aumenta.

La investigación articula los conceptos de capital social, cultura política democrática y socialización. En el caso del capital social se propone su análisis a partir de dos variables: confianza institucional y societal y la reciprocidad tanto en un trato igualitario como en los sentimientos de obligatoriedad y de expectativa generalizada. Por cuanto a la cultura

política democrática, se proyecta trabajar en tres variables: una, la orientación cognitiva, dos, la orientación evaluativa y, tres, los valores legalidad y tolerancia.

La indagación del tipo de capital social y cultura política democrática socializada en los centros de estudio es de interés para estipular si México se encuentra próximo o alejado a una convivencia donde ciudadanía y gobierno compartan la responsabilidad de las decisiones de gobierno y la participación de los ciudadanos sea institucional con una sana comunicación con el gobierno.

En este abanico de posibilidades puede darse, en el mejor de los casos, que es evidente la pluralidad existente en nuestras instituciones educativas de nivel medio superior y superior de todo el país, y demuestran una realidad caleidoscópica hacia el interior y el exterior de nuestra sociedad, tanto en conocimiento como tolerancia y participación, por lo que consideramos que es de gran importancia la orientación temprana en instituciones básicas para generar comportamientos cívicos de tipo democrático en la sociedad desde el seno básico social de la niñez y de esta manera también generar una cultura política democrática de tipo participativa.

Bibliografía

Almond, G., Dahl, R., Downs, A., et al., **Diez textos básicos de ciencia política**, Ed. Ariel, Barcelona, España, 2001.

Bagnasco, Arnaldo et al. **El Capital Social. Instrucciones de uso**, FCE, México, 2003.

Caminal Badia, Miquel (coord.), **Manual de Ciencia Política**, editorial Técnos, Madrid, España, 1996.

Castañeda Figueiras, Sandra, **Educación, aprendizaje y cognición. Teoría en la práctica**, Universidad de Guadalajara, Instituto de Neurociencias de la UNAM y la Facultad de Psicología, México, 2004.

Cedillo López, Salvador, et al. comp., **Antología. Teoría Sociológica Clásica**. Talcott Parsons, FCP y S UNAM, México, 2000.

Durand, Víctor, **Formación cívica de los estudiantes en la UNAM**, UNAM y Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2002.

Durston, John, ¿Qué es el capital social comunitario?, CEPAL, Santiago de Chile, Chile, 2000.

Fernández, Itziar, et al (coords.), Psicología social, cultural y educación, Pearson Prentice Hall, Madrid, España, 2004.

Held, David, Modelos de democracia, trad., Teresa Albero, Alianza Editorial, Madrid, España, 2002.

Jiménez-Ottalengo, Regina y Moreno Valle, Lucina, Sociología de la educación, Editorial Trillas, La cultura política democrática, IFE, 2003.

Putnam, Robert D., Making Democracy Work. Civic traditions in modern Italy, Princenton University Press, New Jersey, USA, 1993.

Schmelkes, Sylvia, La formación de valores en la educación básica, Secretaría de Educación Pública, México, 2004.

Tapia, Erika, Socialización política y educación cívica en los niños, Instituto Mora e Instituto Electoral de Querétaro, México, 2003.

Winocur, Rosalía (coord.), Algunos enfoques metodológicos para estudiar la cultura política en México, 2002.

Hemerografía

Elinor Ostrom y T. K. Ahn, “Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva”, **Revista Mexicana de Sociología**, Instituto de Investigaciones Sociales, año 65, núm 1, enero – marzo 2003, México.

James S. Coleman, “Capital social y creación de capital humano”, **Zona Abierta**, México, 94 / 95, 2001.

Pierre Bourdieu, “El capital social. Apuntes provisionales”, **Zona Abierta**, México, 94/95, 2001.

René Millán y Fiorella Mancini, “Capital social y compromiso cívico en México”, en **Este País, Tendencias y opiniones**, México, núm. 166, enero 2005.

René Millán y Sara Gordon, “Capital social: una lectura de tres perspectivas clásicas”, en **Revista Mexicana de Sociología**, UNAM, IIS, México, año 66, núm. 4, octubre - diciembre.

Robert D. Putnam, “La comunidad próspera. El capital social y la vida pública”, **Zona Abierta**, México, 94 / 95, 2001.

Víctor Manuel Durand Ponte y María Márcia Smith Martins, “La educación y la cultura política en México: una relación agotada”, en **Revista mexicana de sociología**, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, México, año 59, núm. 2, abril – junio de 1997.

Páginas Web

Pablo Farías Nazel, “Cambios en las distancias culturales entre países: Un análisis a las dimensiones culturales de Hofstede, Opción, año 23, núm. 52, 2007, 85 -103, material que se ubica en la página de internet: http://www.dialnet.unirioja./es/servlet/fichero_articulo?codigo=2477229&orden=0.

Ley General de Educación ubicada en la página de internet correspondiente a la normatividad de la DGEST (Dirección General de Escuelas Secundarias Técnicas): <http://www.degest.sep.gob.mx>

**Acuerdo por el que se emiten los
Lineamientos Generales para la Operación de los Consejos
Escolares de Participación Social**

**ACUERDO número 535 por el que se
emiten los lineamientos generales para
la operación de los Consejos Escolares
de Participación Social**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice:
Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Educación
Pública.

ALONSO JOSE RICARDO LUJAMBIO IRAZABAL,
Secretario de Educación Pública, con fundamento
en los artículos 38, fracciones V y XXXI de la Ley
Orgánica de la Administración Pública Federal; 12,
fracción X, 68 y 69 de la Ley General de Educación;
4 y 5, fracciones I y XVI del Reglamento Interior de la
Secretaría de Educación Pública, y

CONSIDERANDO

Que el Programa Sectorial de Educación 2007-2012,
plasma como uno de sus objetivos el fomentar una
gestión escolar e institucional que fortalezca la
participación de los centros escolares en la toma de

decisiones, y que corresponsabilice a los diferentes actores sociales y educativos;

Que en el marco de la Alianza por la Calidad de la Educación entre el Gobierno Federal y los maestros de México representados por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, firmado el 15 de mayo de 2008, se acordó “fomentar mecanismos participativos de la gestión escolar (Consejos Escolares de Participación Social)” a través de acciones de integración de la comunidad escolar como centro de atención de las políticas educativas y el impulso de modelos de gestión estratégica, que sirvan para promover una participación activa en las escuelas;

Que de acuerdo con lo establecido en el artículo 12, fracción X de la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de julio de 1993, corresponde de manera exclusiva a la autoridad educativa federal fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deban ajustarse la constitución y el funcionamiento de los consejos de participación social a que se refiere el capítulo VII de dicha Ley; y de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 68 y 69 de la misma Ley, las autoridades educativas promoverán la participación de la sociedad en actividades que tengan por objeto fortalecer y elevar la calidad de la educación pública;

Que el segundo párrafo del artículo 69 de la Ley General de Educación, señala que la autoridad escolar hará lo conducente para que en cada escuela pública de educación básica opere un Consejo Escolar de Participación Social, integrado con padres de familia y representantes de sus asociaciones, entre otros;

Que el artículo 69, tercer párrafo, de la Ley General de Educación, dispone que los Consejos Escolares de Participación Social podrán, entre otras cosas, conocer de las metas educativas y el avance de las actividades escolares; tomar nota de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas; propiciar la colaboración de maestros y padres de familia; apoyar actividades extraescolares; realizar convocatorias para trabajos específicos de mejoramiento de las instalaciones escolares; respaldar las labores cotidianas y, en general, realizar actividades en beneficio de la propia escuela;

Que los Acuerdos Secretariales 260 (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de agosto del año 1999) y 280 (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto del año 2000), por los que se establecen los Lineamientos para la constitución y el funcionamiento del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación y los Lineamientos Generales a los que se ajustarán la constitución y el funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación, fueron suscritos con el propósito de impulsar la participación de las comunidades en las tareas educativas con la corresponsabilidad de las madres y padres de familia y de las autoridades federal y locales;

Que los lineamientos que se expiden son complementarios al Acuerdo Secretarial 280, que aborda lo relativo a los Consejos Escolares de Participación Social, estableciendo elementos mínimos sobre su integración y líneas generales para los Consejos Estatales, Municipales y Escolares, situación que se ha traducido en diseños muy diversos, así como en acciones e iniciativas cuyos resultados pueden y deben mejorarse en los referidos Consejos Escolares, y

Que para impulsar el desarrollo de los Consejos Escolares de Participación Social, el propósito de los presentes Lineamientos Generales es

proporcionar una serie de acciones concretas y un calendario de actividades en cada plantel educativo para promover una colaboración estrecha de dichos Consejos con las Asociaciones de Padres de Familia y con el o los directivos de la escuela, el personal docente y de apoyo, así como una participación más amplia y el desarrollo de una cultura a favor de la transparencia, del respeto a la diversidad cultural y a la pluralidad de opiniones, que fortalezca y eleve la calidad de la educación.

En consecuencia he tenido a bien emitir el siguiente:

ACUERDO NÚMERO 535 POR EL QUE SE EMITEN LOS LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA OPERACION DE LOS CONSEJOS ESCOLARES DE PARTICIPACION SOCIAL

CAPITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1o. El presente Acuerdo tiene por objeto establecer Lineamientos generales que proporcionen elementos de orientación básicos y comunes para la operación de los Consejos Escolares de Participación Social, en lo sucesivo, Consejos Escolares, así como para promover una cultura más amplia de participación y cooperación entre los actores referidos en el segundo párrafo del artículo 69 de la Ley General de Educación, a saber, las madres y padres de familia o tutores, los representantes de sus asociaciones, los maestros y representantes de su organización sindical, los directivos de la escuela y, en la medida de lo posible, los exalumnos y otros miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la propia escuela, en lo sucesivo, la comunidad educativa, con el fin de contribuir a elevar la calidad de la educación.

Las escuelas particulares de educación básica del Sistema Educativo Nacional podrán organizarse a través de consejos análogos de acuerdo con sus características y necesidades.

Artículo 2o. Corresponde a las autoridades educativas, en términos del artículo 68 de la Ley General de Educación, fomentar y promover la participación social en la escuela, por lo que los presentes Lineamientos y los instrumentos jurídicos estatales aplicables serán complementarios.

Las autoridades educativas de las entidades federativas coadyuvarán en la aplicación y el cumplimiento de los presentes Lineamientos; asimismo, promoverán la colaboración y el intercambio de experiencias entre los diversos Consejos Estatales, Municipales y Escolares de Participación Social, asociaciones, autoridades y otros interesados en la educación.

Artículo 3o. Los Consejos Escolares propiciarán la colaboración de directivos, maestros, representantes de su organización sindical, exalumnos, madres y padres de familia, así como de las asociaciones de estos últimos, para realizar convocatorias de trabajos específicos que permitan el mejoramiento de las instalaciones escolares, tomar nota de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas, conocer las metas educativas y apoyar actividades extraescolares.

El Consejo Escolar será responsable de dar a conocer a las madres y padres de familia o tutores el monto de los recursos que, en su caso, sean otorgados a la escuela a través de programas federales, estatales o locales, los cuales serán ejercidos de acuerdo con la normatividad aplicable.

El Consejo Escolar promoverá ante la Asociación de Padres de Familia o la agrupación equivalente, que ésta informe a la comunidad educativa el monto y uso del conjunto de los recursos que hubiera recabado.

Asimismo, el Consejo Escolar promoverá que la comunidad educativa conozca el monto de los recursos que sean recabados por aquél, y que provengan de cualquier fuente distinta a la mencionada en los dos párrafos anteriores.

Adicionalmente, el Consejo Escolar tomará nota de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas, y exhortará al personal directivo y docente para que con base en los mismos se establezcan metas para mejorar los resultados en la siguiente evaluación, haciendo del conocimiento de las madres y padres de familia o tutores esta información.

Por otra parte, el Consejo Escolar propiciará la colaboración entre las madres y padres de familia o tutores y sus asociaciones con el resto de la comunidad educativa para organizar acciones que tengan por objeto incorporar a la escuela en los programas de lectura que existan, para promover el uso y mejora de la biblioteca escolar y crear círculos de lectura, para promover el mejoramiento de la infraestructura, la protección civil, la seguridad en las escuelas, el impulso a la activación física, el desaliento de las prácticas que generen violencia entre pares, el consumo de alimentos saludables y el cuidado al medioambiente, así como para organizar eventos deportivos, actividades recreativas, artísticas o culturales, y en general, desarrollar otras actividades en beneficio de la escuela.

Los Consejos Escolares no intervendrán en aspectos laborales, ni participarán en cuestiones políticas o religiosas, de acuerdo con lo que

señala el artículo 73 de la Ley General de Educación.

CAPITULO II DE LA INTEGRACION Y OPERACION DE LOS CONSEJOS ESCOLARES

Artículo 4o. En la integración de cada Consejo Escolar se incluirá a los actores referidos en el artículo 1o. de estos Lineamientos y, en su caso, se tomará en consideración la normatividad emitida por la autoridad estatal siempre y cuando la mitad más uno de los consejeros sean madres y padres de familia o tutores, y representantes de sus asociaciones.

En aquellas escuelas que no cuenten con Consejo Escolar o, contando con él, no se satisfaga la condición señalada en el párrafo anterior, el director de la escuela o su equivalente emitirá, en la tercera semana del mes de septiembre, una convocatoria para celebrar una Asamblea de la comunidad educativa que tendrá por objeto constituir el Consejo Escolar.

La convocatoria respectiva deberá ser hecha del conocimiento de los interesados a través de carteles que se coloquen en la escuela y avisos a los estudiantes, así como por los medios que se consideren convenientes.

En la Asamblea se elegirán a las personas que ocuparán los cargos de Consejero Presidente y demás miembros del Consejo Escolar. El Presidente de la Asociación de Padres de Familia o quien dirija la agrupación equivalente en el plantel educativo será invitado a integrarse como miembro del Consejo Escolar.

El Consejo Escolar deberá estar constituido en la última semana del mes de septiembre del ciclo escolar de que se trate. Una vez integrado el referido Consejo, se procederá a elegir entre sus miembros al Secretario Técnico, y se levantará el acta de constitución correspondiente para su posterior inscripción en el Registro Público de los Consejos Escolares de Participación Social en la Educación.

Los miembros del Consejo Escolar durarán en su encargo un periodo de dos años, con la posibilidad de reelegirse por un periodo adicional. En caso de que algún miembro se separe del Consejo Escolar, éste determinará los mecanismos para sustituirlo. Los cargos que desempeñen los consejeros serán honoríficos.

Artículo 5o. El Secretario Técnico del Consejo convocará a los integrantes del Consejo Escolar para realizar las sesiones y a toda la comunidad educativa para la realización de las asambleas.

Para que sesione válidamente un Consejo Escolar se requerirá la presencia de al menos la mitad más uno de los consejeros. Los acuerdos respectivos se tomarán por mayoría de los consejeros presentes. En caso de empate el Presidente tendrá voto de calidad.

Cualquier situación no prevista en la integración y operación del Consejo Escolar, en los presentes Lineamientos, será resuelta por acuerdo de este último, tomando en consideración el Acuerdo 280 y en su caso, la normatividad emitida por la autoridad estatal.

CAPITULO III

DE LAS ACTIVIDADES DE LOS CONSEJOS ESCOLARES Y DE LAS ASAMBLEAS

Artículo 6o. Durante la primera semana del mes de octubre de cada ciclo escolar, se celebrará una sesión del Consejo Escolar integrado en los términos del artículo 69 de la Ley General de Educación, convocando al o los representantes de los directivos de la escuela, al o los representantes del personal docente y de apoyo, y a los representantes de su organización sindical; asimismo se invitará al o los representantes de la Asociación de Padres de Familia o quien dirija la agrupación equivalente en el plantel educativo, en caso de que no se hubiera integrado como miembro del Consejo Escolar.

La sesión tendrá por objeto conocer las gestiones que haya realizado la escuela para su incorporación a los programas federales, estatales o locales, y solicitará al personal directivo, docente y de apoyo que expongan los trabajos específicos que se requieren para el mejoramiento de las instalaciones escolares. Adicionalmente, se promoverá que en esa sesión se conozca el monto de los recursos provenientes de cualquier fuente distinta a la mencionada anteriormente y sean recabados por el Consejo Escolar.

Por otro lado, con el objeto de hacer más eficiente la aplicación de los recursos disponibles en la escuela, el Consejo Escolar promoverá ante la Asociación de Padres de Familia o la agrupación equivalente, que ésta informe a la comunidad educativa el monto y uso que dará al conjunto de los recursos que hubiera recabado.

En esta sesión se acordará la integración de los comités, en temas que tengan por objeto incorporar a la escuela en los programas:

- 1) De lectura que existan para promover el uso y mejora de la biblioteca escolar, así como fomentar la creación de círculos de lectura;
- 2) De mejoramiento de la infraestructura;
- 3) De protección civil y de seguridad en las escuelas;
- 4) De impulso a la activación física;
- 5) De actividades recreativas, artísticas o culturales;
- 6) De desaliento de las prácticas que generen violencia entre pares;
- 7) De establecimientos de consumo escolar;
- 8) De cuidado al medioambiente y limpieza del entorno escolar, y
- 9) De otras materias que el Consejo Escolar juzgue pertinentes.

Para la integración de los comités, el Consejo Escolar podrá invitar a miembros de la comunidad educativa, siempre y cuando la mitad más uno de los miembros del comité sean madres y padres de familia, o tutores.

Los comités sesionarán con la frecuencia que ellos mismos determinen. Los miembros de los comités elegirán a su presidente.

En caso de existir otros comités al interior de las escuelas, que no tengan relación con los temas señalados con anterioridad, éstos se integrarán al listado de comités del Consejo Escolar.

Artículo 7o. En la segunda semana del mes de noviembre de cada ciclo escolar, el Consejo Escolar invitará a los directivos de la escuela, a los maestros y al personal de apoyo, y sesionará para tomar nota de los

resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas; adicionalmente el Consejo Escolar exhortará al personal directivo y docente para que con base en dichos resultados el mencionado personal establezca metas y acciones complementarias que permitan obtener un mejor resultado en la evaluación del ciclo escolar en curso.

En la cuarta semana de ese mismo mes, el Consejo Escolar convocará a una Asamblea de la comunidad educativa, para comunicar lo señalado en el artículo 6o. y en el primer párrafo de este artículo. En dicha sesión de la Asamblea, el Consejo Escolar y sus comités presentarán a la comunidad educativa sus respectivos proyectos anuales de trabajo.

Artículo 8o. Durante la tercera semana de febrero de cada ciclo escolar, el Consejo Escolar sesionará para conocer el monto y destino de los recursos que, en su caso, se asignarán a la escuela a través de los programas federales, estatales o locales.

Asimismo, sesionará para acordar la realización de eventos deportivos, recreativos, artísticos y culturales que promuevan la convivencia con las madres y padres de familia o tutores, con los alumnos del plantel educativo, así como de estos últimos con alumnos de otras escuelas en la zona escolar o en el municipio que corresponda.

Artículo 9o. En la primera semana del mes de junio, el Consejo Escolar sesionará para conocer el uso que se dio a los recursos recabados durante su gestión, así como de aquellos recibidos por la escuela a través de programas federales, estatales o locales que sean responsabilidad del personal directivo o del propio Consejo Escolar, para lo cual elaborará un breve Informe de Transparencia.

Adicionalmente el Consejo Escolar promoverá ante la Asociación de Padres de Familia o agrupación equivalente, que ésta informe a la comunidad escolar el uso que dio al conjunto de los recursos que hubiera recabado, así como para que dicha información sea integrada al Informe de Transparencia antes referido.

Por otra parte, el Consejo Escolar elaborará un informe de los resultados de las acciones desarrolladas durante el ciclo escolar, al igual que los comités a que se refiere el artículo 6o. de los presentes Lineamientos.

En la tercera semana del mes de junio de cada ciclo escolar, el Consejo Escolar convocará a una Asamblea de la comunidad educativa, para explicar y entregar los informes señalados en los dos párrafos anteriores. Los informes serán públicos en la escuela y se pondrán a disposición del municipio, de la autoridad educativa estatal y, en la medida de lo posible, se inscribirán en el Registro Público de los Consejos Escolares de Participación Social en la Educación.

Artículo 10o. El Consejo Escolar podrá sesionar de manera extraordinaria para analizar y acordar otras acciones en beneficio de la escuela; para elaborar un proyecto de participación social en el que se fijen las estrategias, metas y acciones acordes con las necesidades y competencias de cada Consejo. Estas acciones promoverán la integración, el conocimiento y los valores entre las familias y los miembros de la comunidad educativa, así como la gestión ante las autoridades educativas para la incorporación de la escuela a los programas federales como Escuelas de Tiempo Completo, Escuelas de Calidad, Escuela Segura, Mejores Escuelas, entre otros, así como a otros programas estatales; también podrá proponer estímulos y reconocimientos de carácter social a maestros, directivos y trabajadores de apoyo y asistencia a la educación adscritos al centro educativo. Para esos efectos el Consejo Escolar podrá crear comités.

CAPITULO IV

DEL REGISTRO PUBLICO DE LOS CONSEJOS ESCOLARES DE PARTICIPACION SOCIAL EN LA EDUCACION

Artículo 11o. La Secretaría de Educación Pública, con el apoyo de las autoridades educativas de las entidades federativas, promoverá y brindará una plataforma tecnológica que permita inscribir toda la información relacionada con el Consejo Escolar de Participación Social así como el Informe de Transparencia en aquellos casos donde sea posible, en el Registro Público de los Consejos Escolares de Participación Social en la Educación.

La información referida será de naturaleza pública, se actualizará en un plazo no mayor a un mes, después de finalizada cada Asamblea, y podrá ser registrada por el propio Consejo Escolar, por los Consejos Municipales y Estatales o por quien la autoridad educativa estatal determine.

TRANSITORIOS

PRIMERO. Los presentes Lineamientos entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Se derogan las disposiciones emitidas por la autoridad educativa federal que se opongan al presente Acuerdo.

TERCERO. La plataforma tecnológica a que se refiere el artículo 11o. de los presentes Lineamientos deberá estar disponible a más tardar en agosto del 2010.

CUARTO. En tanto no se concluya el proceso de transferencia de los servicios de educación básica al gobierno del Distrito Federal, corresponderá a la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal, instrumentar y coordinar las acciones de participación social, en términos de las disposiciones correspondientes.

México, Distrito Federal, a 4 de junio de 2010.- El Secretario de Educación Pública, Alonso José Ricardo Lujambio Irazábal.- Rúbrica.

Análisis de los Compromisos del Gobierno del Estado de México 2005-2011

*Pedro Aristeo Álvarez Maldonado**

Los compromisos gubernamentales que ha promovido el Gobernador Constitucional del Estado de México, Lic. Enrique Peña Nieto; desde su plataforma de campaña son 608 compromisos distribuidos en los 125 municipios del Estado y generalmente son de alto impacto para la población mexiquense.

En la página del GEM se menciona:

“Los Compromisos Gubernamentales son una respuesta a los requerimientos más apremiantes de la sociedad mexiquense en materia de obra pública y acciones sociales. Con su cumplimiento se busca mejorar la calidad de vida de los habitantes de la entidad al atender sus aspiraciones y expectativas; establecer un vínculo directo que de certidumbre y confianza a la población; y acreditar el ejercicio gubernamental a partir del cumplimiento de los compromisos firmados por el titular del Poder Ejecutivo Estatal en campaña.

A partir de su identificación y análisis se clasificaron para incluirlos en el Programa de Acción Inmediata y en los programas de corto y mediano plazo de la administración pública estatal”.

Entre éstos se encuentran los siguientes: Modernizaciones, ampliaciones y equipamiento de Escuelas y Universidades, Infraestructura

** Es Candidato a Doctor en Liderazgo y Dirección de Instituciones de Educación Superior de la Universidad Anáhuac, México Norte. Actualmente labora como Asesor de la Coordinación de Gestión Gubernamental y como Asesor de la Vicepresidencia del IAPEM.*

Municipal, Obras Viales, Drenajes, Carreteras, Obras de saneamiento, pavimentaciones, construcción y equipamiento de hospitales.

El solo hecho de firmar ante un Notario Público cada compromiso, se vuelve un mandato ciudadano y obliga el actuar del Ejecutivo Estatal, también es un claro ejemplo de transparencia y rendición de cuentas ante la ciudadanía y las instituciones.

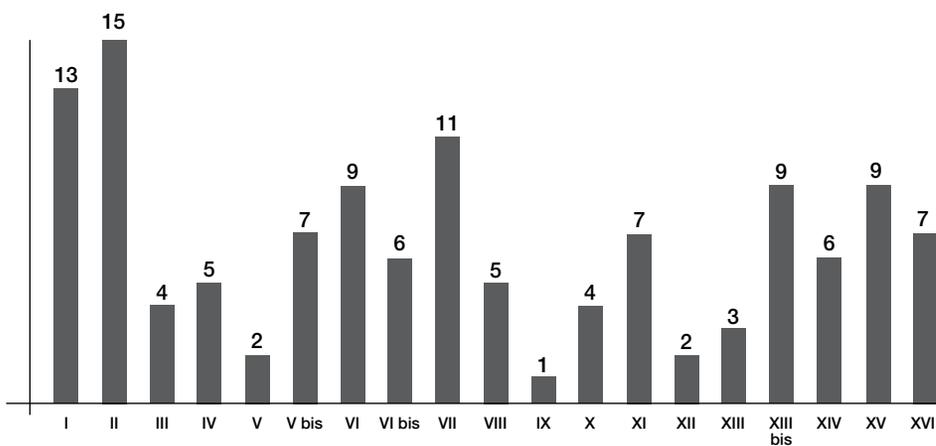
Al día lunes 28 de junio de 2010, se encuentran cumplidos el 80 % de los compromisos que suman la cantidad de 484 obras y acciones y faltan por cumplir 124.

Cabe mencionar que está información cambia día con día y se actualiza constantemente en la página: <http://www.gem.gob.mx/compromisos/cg/>

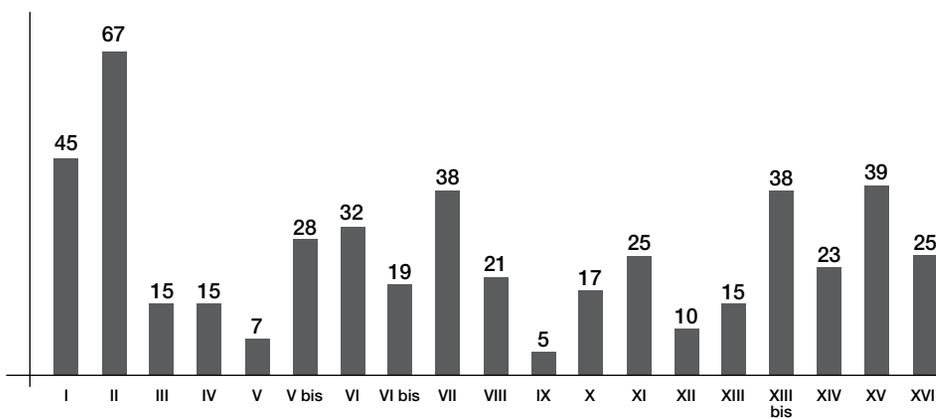
Compromisos G.E.M.



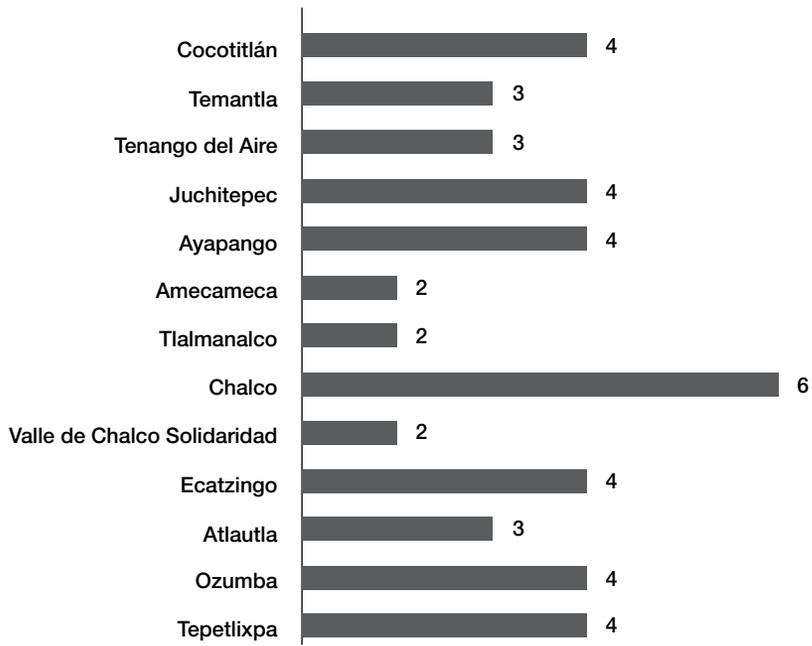
Municipios por Región



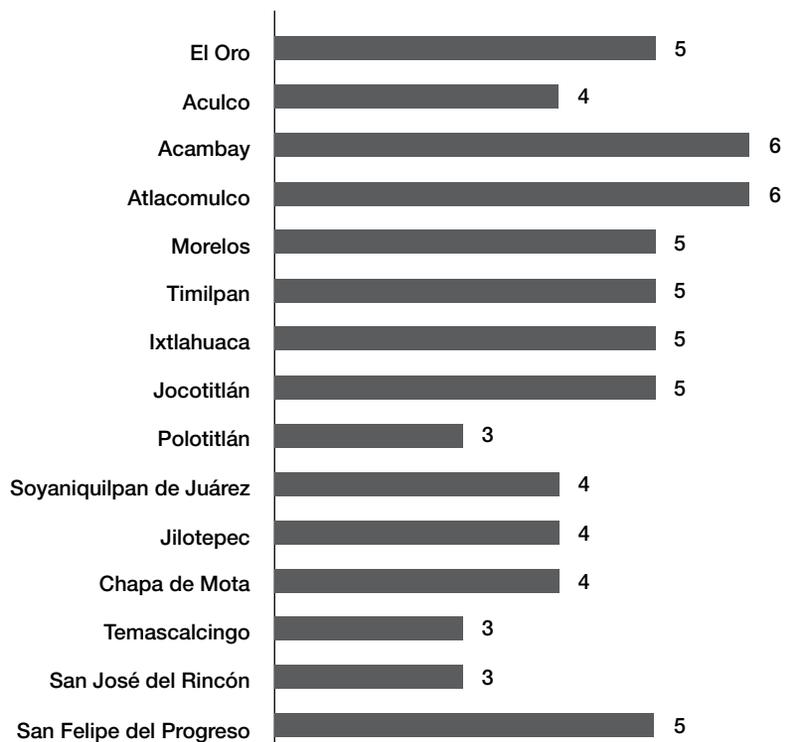
Compromisos por Región



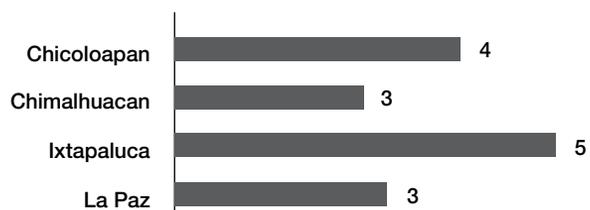
Compromisos Región I



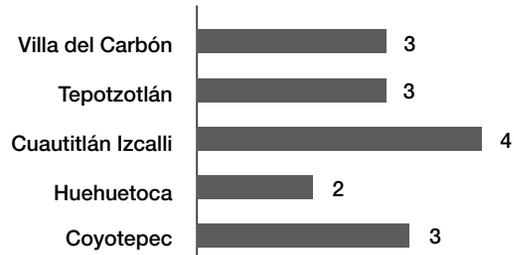
Compromisos Región II



Compromisos Región III



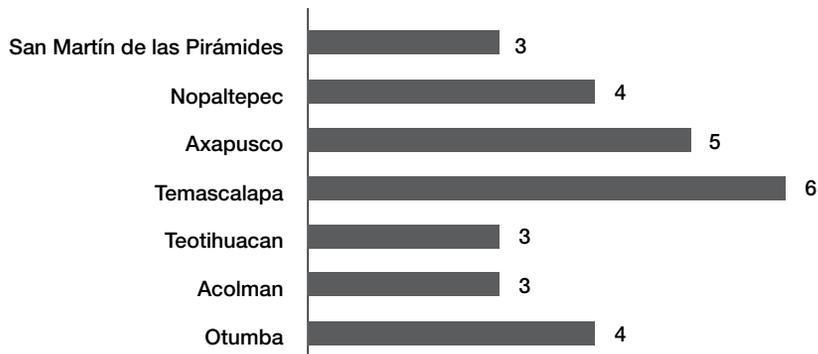
Compromisos Región IV



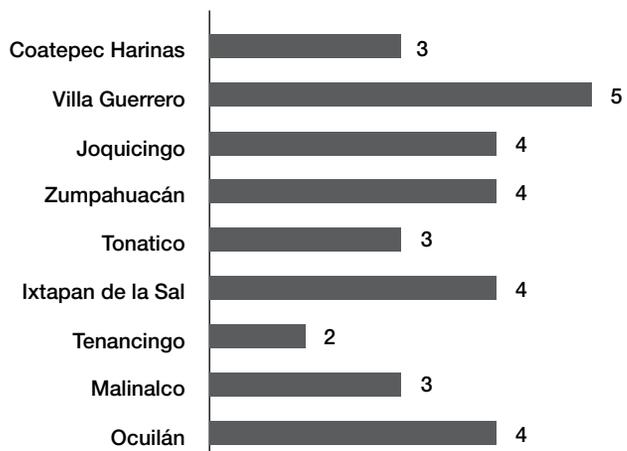
Compromisos Región V



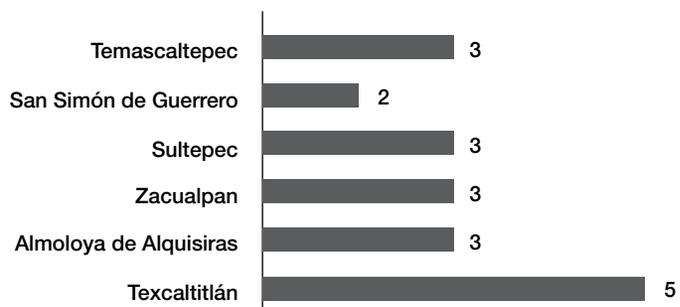
Compromisos Región V Bis



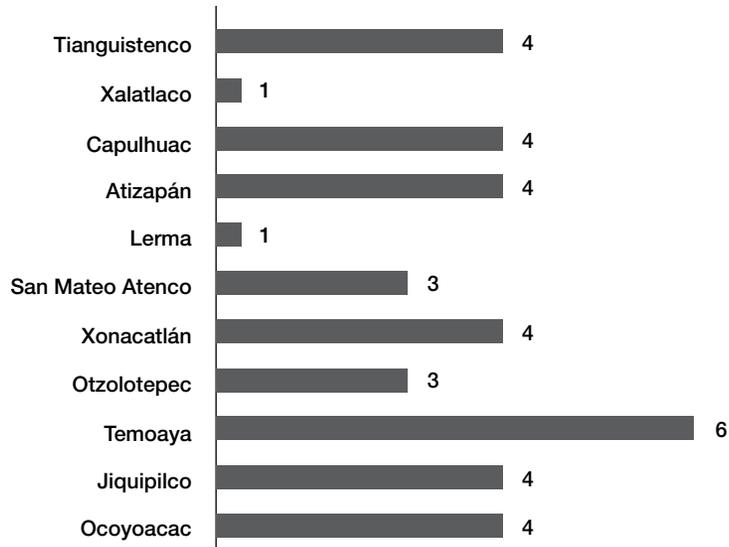
Compromisos Región VI



Compromisos Región VI Bis



Compromisos Región VII



Compromisos Región VIII



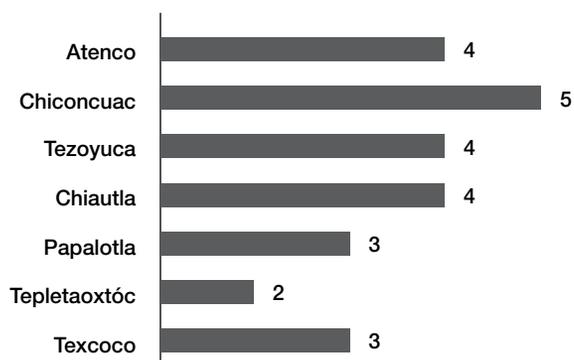
Compromisos Región VIX



Compromisos Región X



Compromisos Región XI



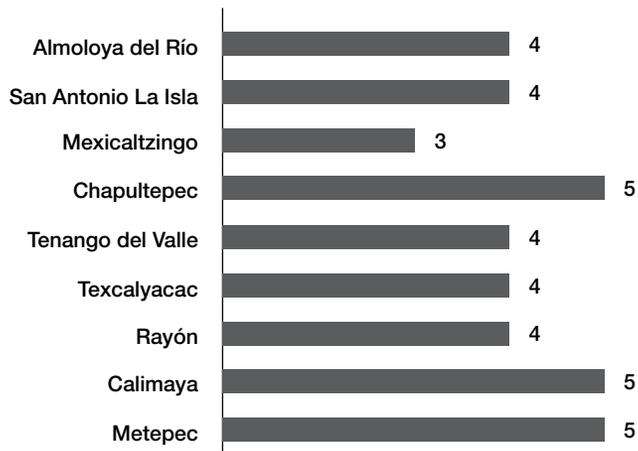
Compromisos Región XII



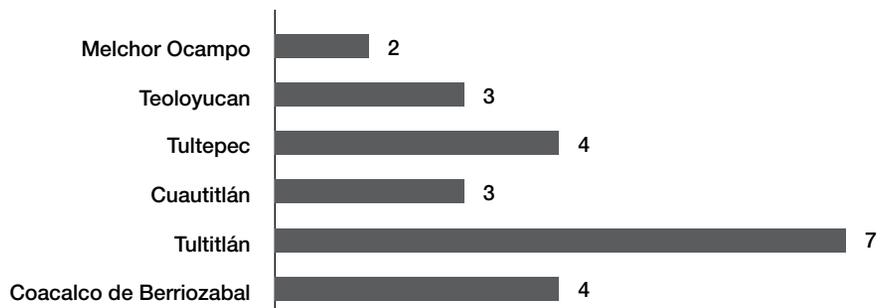
Compromisos Región XIII



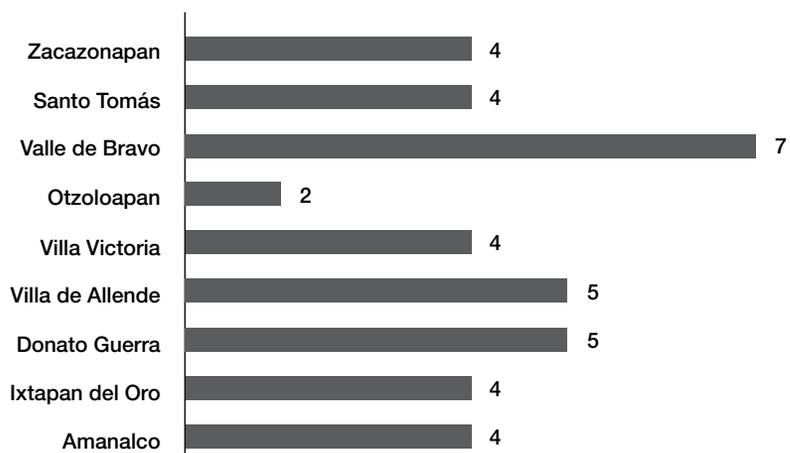
Compromisos Región XIII Bis



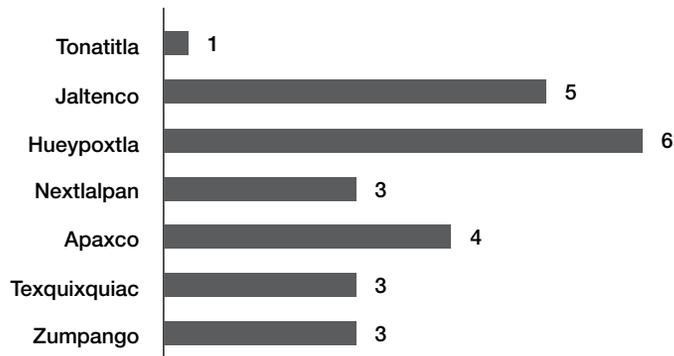
Compromisos Región XIV



Compromisos Región XV

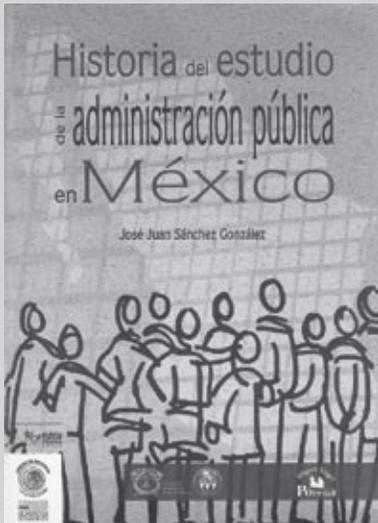


Compromisos Región XVI



Es conveniente reiterar que el número de compromisos referidos en cada una de las gráficas son asuntos concluidos y se pueden consultar en la página del GEM, además en cada compromiso de manera individual se menciona el monto de la inversión y las características de la obra o acción de gobierno y también se visualiza una foto o video del mismo.

En conclusión las gráficas muestran que los 125 municipios cuentan con al menos un compromiso, y el máximo de compromisos son siete, el promedio es de 4 por municipio. Se espera cumplir con el 100 % de los compromisos el próximo 2011.



Historia del estudio de la *administración pública en México*

Rodolfo Téllez-Cuevas

En ocasiones los comentarios sobre la obra de los grandes hombres, que se comprometen con un arte o una disciplina, es mal interpretada; es el caso de esta labor que fue “calificada” como historiográfica. Ello obedece a varias causas; empero, la Historiografía, en una de sus definiciones, es el “Arte de escribir la historia” (Diccionario; 2003: 406), y eso es lo que nos entrega José Juan Sánchez: una obra de arte sobre la historia de los autores, escritos, ensayos, manuales y libros cuyo tema central es la Administración Pública nacional.

No resulta fácil recopilar la obra escrita de una disciplina, de una ciencia. El maestro José Juan Sánchez lo ha logrado en este libro donde se percibe su toque especial y como él nos lo anuncia: “... es un bosquejo general de los autores de primera y segunda mano, que han dejado escrito algo a nivel nacional”; y de igual forma recomienda, que “...falta hacer la recopilación de las obras a nivel estatal...” y con ello enriquecer esta área (Entrevista, 2009). Es sustancial que la publicación haya estado a cargo de instituciones serias (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y la UAEM), editores comprometidos (Miguel Ángel Porrúa) y órganos públicos pendientes de difundir la obra de escritores del calibre de José Juan Sánchez González.

* *Doctorante por la Universidad Complutense de Madrid, España; Profesor de filosofía en Instituto, España.*

Estructura de la Obra

Los estímulos que motivaron al autor para gestar este libro, no dejan de ser capitales: las obras de Catalina Sierra, José Chanes y Omar Guerrero. Este vademécum consta de 439 páginas, discernidas en dos partes y un total de nueve capítulos (incluida la Presentación y la Introducción), un Epílogo, un Anexo y las fuentes empleadas y analizadas por José Juan Sánchez González.

Primera Parte

Inicia con los precursores del estudio y la fundación de la administración pública en el siglo XIX (que incluye cinco capítulos), abordando las raíces de la administración colonial que se caracteriza por toda una serie de “documentos en (...) que se proponen alternativas técnicas y prácticas para mejorar el control, la fiscalización y la evaluación de los asuntos públicos de la Corona española” (Sánchez; 2009: 31). Estos consistían habitualmente en las ordenanzas, relaciones (de ahí las famosas “Cartas de Relación” del marqués del Valle de Oaxaca a Carlos V: Cortés, 1984), advenimientos y memoriales, donde los reyes daban instrucciones a virreyes y a los integrantes colegiados de la Real Audiencia, sobre los aspectos públicos que les interesaban. Esto lo podemos cotejar con los cuadros que el autor diseña en el cuerpo de su obra (vid., Sánchez, 2009: 36, 37, 38).

El investigador que es José Juan Sánchez, comienza su análisis delimitando los periodos bien definidos: la etapa virreinal; la independiente de 1820 a 1857; la reformista -como la cita- de 1858 a 1876; la época de Porfirio Díaz (1877-1910); así como la posrevolucionaria, la contemporánea

y la moderna (en los periodos 1911-1939; 1940-1979; y, 1980 a 2007, respectivamente).

Para Sánchez González, dos de los pensadores torales de los estudios de la administración pública son Luis de la Rosa y José María Luis Mora, aunque asociados a estos debemos ubicar -en la época independiente- a nombres como los Sánchez de la Barquera (Juan María y Juan Wenceslao; éste último considerado como el promotor de la identidad nacional [Martínez, 2009: 9]), el polémico Lorenzo de Zavala, Simón Tadeo Ortiz (de Ayala), Juan Rodríguez de San Miguel y hasta al mismo Lucas Alamán. Sus obras van desde el planteamiento de la empleomanía, la hacienda municipal, los primeros planteamientos teóricos, hasta manuales para la administración municipal, planes de colonización (Luis de la Rosa desde entonces se preocupó de los asentamientos humanos) y los medios para mejorar la administración pública. En espacio aparte, Luis de la Rosa y Oteiza merece la atención del doctor Sánchez, al grado de dedicarle a su obra todo un capítulo (Sánchez, 2009: Capítulo III), debido a la riqueza que incorpora y lo califica como el “fundador de la administración pública en México” (Sánchez, 2009: 131).

En lo que respecta a la etapa reformista (Sánchez dixit), los nombres de teóricos que allí se citan y el análisis de sus obras, plasman los exiguos aportes de los liberales en ese periodo (a excepción de la obra jurídico-fiscalista de Manuel Dublán, que era conservador): Guillermo Prieto, Isidro Antonio Montiel y Duarte y José María Castillo Velasco. Los demás autores son novedosos o poco conocidos (aunque las fuentes muestran el interés y estudio de sus obras en otros momentos): Piquero, Julio Jiménez, Agustín Lozano (Sánchez, 2009: 186, 192, 197), Manuel López Meoqui (que era empleado del Ministerio de Justicia

e Instrucción Pública y maestro de inglés, contaduría y cuestiones financieras: Expediente, 1869).

Durante la era porfirista, destaca los estudios de la administración estatal, la administración económica, la primer disertación sobre administración de personal; así como obras de Derecho Administrativo y Constitucional; y de igual forma lo hace con opúsculos sobre administración municipal. Empero, uno de los escritos comentados por el Maestro Sánchez González es del controvertido Ingeniero Francisco Bulnes, *Canibalismo burocrático*, fundado en la disyuntiva de si la burocracia es buena o no, dependiendo de su participación conjunta con otras clases sociales (Sánchez, 2009: 229).

Segunda Parte

Para José Juan Sánchez la administración pública es un culto, por eso titula de cultivadores a los pensadores y autores que aportan sus estudios y análisis a aquella. Así, la segunda parte de su libro se dedica a las obras de autores que abarcan el siglo XX y lo que va del XXI. Esta parte se aborda en los cuatro últimos capítulos. Iniciamos con la era de la Posrevolución que conoce las obras de Carlos Trejo Lerdo de Tejada, Alberto Pani, Alberto Híjar y Haro, del arqueólogo e historiados Manuel Gamio; la creación de la primera Escuela de Administración Pública en el país en 1922 (Sánchez, 2009: 242-244, 253) y la participación de los burócratas de esa época en la Confederación Nacional de la Administración Pública en ese mismo año. Así como de personajes de renombre para el Derecho Administrativo -Gabino Fraga- y el magistral trabajo Gustavo R. Velasco, quien se encargó de elevar a la administración pública al rango de ciencia (Sánchez, 2009: 273).

Época un poco más sustanciosa en aportaciones escritas es la que codifica Sánchez como contemporánea. Inicia con un clásico: Lucio Mendieta y Núñez. Los estudios se van ampliando con los aportes de autores extranjeros (Ebenstein, Goodspeed, Schaeffer), el marco legal de la administración pública; la administración como organización, la administración de personal y la función de las empresas públicas. Aparecen estudios sobre planeación y reforma administrativa y la administración de personal público. También destacan los nombres de Miguel Duhalt Krauss, José Francisco Ruiz Massieu, José Chanes Nieto, Jacinto Faya Viesca, José Castelazo de los Ángeles y uno de los principales arqueólogos de esta disciplina -la administración pública- Omar Guerrero.

Omar Guerrero -al igual que Luis de la Rosa- son los dos doctrinarios a los que rinde sendo homenaje nuestro autor. También a la obra de Guerrero, el actor dedica el VIII capítulo y buena parte del IX. Este último, el más amplio por la riqueza y complejidad de la realidad de nuestra Administración Pública mexicana, que ya refleja algún grado de especialidad en algunas ramas y/o líneas de investigación específicas como la gestión pública, la historiografía propia; los nexos de estudios entre binomios como política-administración pública, gobierno o función gubernamental-administración pública; gerencia pública y orientaciones sobre el proceso de investigación de la administración pública.

Igualmente, la obra se organiza -primero por materias- en el epílogo; y de acuerdo a las etapas históricas, en el anexo. Por demás está recordar la amplia bibliohemerografía consultada, analizada, citada y aportada por el autor.

Esperamos que este texto -si se me permite- enriquezca con sus letras los libreros de las oficinas y bibliotecas públicas y privadas, y sobretodo el conocimiento, de los lectores interesaos en el desarrollo, evolución e historia del estudio de la administración pública mexicana.



Criterios para colaborar en la Revista IAPEM

La Revista IAPEM tiene como propósito fundamental desde su fundación en 1989, difundir ensayos científicos especializados en Administración Pública Local, con énfasis en el Estado de México.

En sus páginas, se publican además, ordenamientos jurídicos, reseñas, convocatorias e información relevante sobre administración pública y disciplinas afines.

El Consejo Directivo del IAPEM 2007-2010, a través de este medio, invita a los asociados y docentes del Instituto, servidores públicos, estudiantes y estudiosos de nuestra disciplina, a participar en la Revista IAPEM, entregando o remitiendo ensayos y colaboraciones para tal fin, mismas que deberán cumplir con los siguientes criterios básicos:

1. Los ensayos deben abordar preferentemente alguna de las siguientes temáticas:

- *Planeación Municipal y Proyectos de Inversión Local*
- *Políticas Públicas Estatales y Municipales*
- *Administración Pública Municipal*
- *Innovaciones en Sistemas de Organización e Información para la Gestión Pública Local*
- *Administración Pública Local y Reforma Fiscal*
- *Programas Sociales Gubernamentales*
- *Gobierno Electrónico*
- *Gestión Pública y Medios*



- *Administración Local y Procuración de Justicia*
- *Participación Social y Gestión Pública Local*
- *Finanzas Públicas Locales*
- *Actualización del Marco Jurídico y Normativo de la Administración Pública Local*
- *Ética en el Servicio Público*
- *Rendición de Cuentas*
- *Nuevas Tecnologías en la Administración Pública Local*
- *Nuevas Modalidades de Prestación de Servicios Públicos Locales*
- *Calidad y Productividad en el Servicio Público*
- *Colaboración y Cooperación Intergubernamental*
- *Federalismo y Municipalismo*

2. Los ensayos serán inéditos, no habiéndose publicado en cualquier medio impreso o electrónico. El incumplimiento de este criterio, será únicamente responsabilidad del autor o autores que entreguen o remitan los trabajos.

3. Los ensayos deberán cumplir las siguientes características: claridad en el lenguaje; calidad y actualidad de la información, rigor metodológico, originalidad y relevancia de las aportaciones teóricas y prácticas a la gestión pública local.

4. Los ensayos deberán tener una extensión mínima de 15 cuartillas y máxima de 25, incluidas en ellas anexos y bibliografía, escritos en español en hojas tamaño carta, a doble espacio, en letra Arial de 11 puntos con interlineado de 18 puntos, con el margen superior, inferior e izquierdo de 3 cm. y el margen derecho de 2.5 cm. Las reseñas seguirán los mismos criterios, pero tendrán como extensión máxima 5 cuartillas.

5. Los ensayos y colaboraciones se entregarán, además de su versión impresa, en versión electrónica, en Word para Windows reciente. No se devolverán originales.

6. La carátula debe incluir, en la parte superior, el título correcto del ensayo, el que no excederá de dos renglones, así como el nombre completo del autor o autores, y en la parte inferior, en nota al pie de página, datos de identificación relevantes como: si son asociados del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.; cargo actual; actividad profesional; último(s) grado(s) académico(s); obras publicadas, y las actividades académicas y profesionales más relevantes.

7. Las referencias que se utilicen en el texto, serán estrictamente las necesarias e irán como notas, al pie de la página, como se ejemplifica a continuación:

() Guerrero Orozco, Omar. (Preparación y Estudio introductorio). Ciencia del Estado. Juan Enrique Von Justi. Toluca, México. Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México. 1996. p. LVI.

8. Las referencias generales o bibliografía no excederán de 20 y se incluirán al final del trabajo, conteniendo los elementos básicos de identificación de una publicación, como enseguida se muestra:

Chanes Nieto, José. La Obra de Luis de la Rosa. Toluca, México. Ed. IAPEM. 2000. 461 pp. (Colección La Administración Pública en México. Nuestros Clásicos).

Braibant, Guy. “Reflexiones actuales sobre Administración Pública”, en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*. Número 16. Octubre-diciembre. 1992. Toluca, México. IAPEM. pp. 87-101.

9. Los términos técnicos o conceptos que aparezcan en el texto deberán definirse con claridad en la primera mención, al igual que las abreviaturas. La inclusión de cuadros, gráficas o tablas se realizará sólo en caso de que faciliten la comprensión del texto y se citarán las fuentes originales que sirvieron de base para su elaboración.

10. Los trabajos se acompañarán de un resumen curricular de los autores.

11. El Comité Editorial del IAPEM verificará que se cumplan los puntos establecidos en estos criterios; dictaminará qué trabajos serán publicados, y podrá exigir a los autores de los mismos, si así lo requiere el caso, que atiendan sus recomendaciones y observaciones. Asimismo, el IAPEM podrá hacer corrección de estilo y adecuaciones editoriales.

12. El Instituto entregará al autor o autores de cada uno de los apartados, un total de 3 ejemplares del número de la Revista IAPEM, en que sus trabajos fueron publicados.

13. Cualquier asunto relacionado con los ensayos y colaboraciones no incluido en el presente, será resuelto por el Comité Editorial del IAPEM.

(Nota. Las colaboraciones se entregarán directamente para su consideración editorial al Instituto, o, en su caso, por conducto del respectivo Coordinador del número de la Revista IAPEM).

Mayores informes:

Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.
www.iapem.org.mx

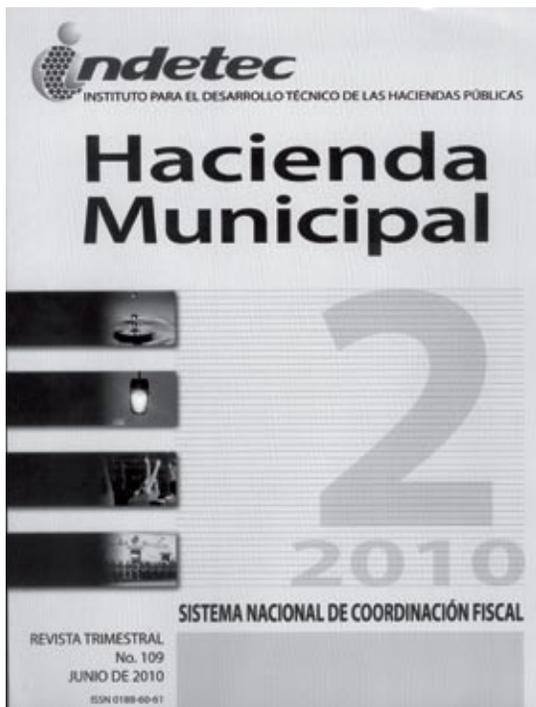
Dirección Editorial
Av. José Ma. Morelos 809,
Col. La Merced,
Toluca, México. C.P. 50080
Tels.: (01 722) 213 46 72, 213 46 73 y
213 46 74.
e-mail: instituto@iapem.org.mx
abazan@iapem.org.mx



ÍNDICE



MURAL DE OPINIONES 8	MUNDOS 34
CARTA DEL DIRECTOR 7	34 <i>Revolución mundial: apaga los reflejos de México</i>
EDUCACIÓN: EL FUTURO 8	REPÚBLICA 36
8 <i>México, los cambios como una jirafa</i> FELIPE CALDERÓN HERNÁNDEZ	36 <i>Educación para el progreso</i> ENRIQUE ELI HERRERA
<i>Caracterizando Sistemas de Educación Directiva aportando para una educación</i>	40 <i>Una breve reflexión en torno a la historia oral y patrimonio intangible</i> MARCIA GONZÁLEZ PEÑA, CRISTÓBAL MONTELEONE, JOSÉ RAMÍREZ SALCEDO
11 <i>Enfocando el rol del docente en el aula</i> SERGIO RAMÍREZ GONZÁLEZ	42 <i>Educación: Un derecho fundamental de aprender</i> SUCRI SUZ DE LA BARRERA
14 <i>Enfocando el rol del docente en el aula</i> SERGIO RAMÍREZ GONZÁLEZ	44 <i>El caso para los niños</i> ANA MARÍA PETERSEN
16 <i>Algunos desafíos de la evaluación educativa aportando para una educación</i> MARGARITA ZURBUELA HERRERO	CULTURA 46
18 <i>México en el contexto internacional</i> JUAN CARLOS PALAZU	46 <i>Raúl Ortega obtiene Premio de Fotografía en el Festival de Documentales "Omnibus de memorias"</i>
20 <i>Reflexión integral de la Educación Básica (I parte)</i> HERNÁNDEZ GONZÁLEZ JARIBERRE	50 <i>Langos magos. Vitis y un relato de apoyo institucional</i> MIRIAM / Inocencia a Estorpe
22 <i>México de seriedad: Sociedad y Gobierno en la Educación</i> FRANCISCA LÓPEZ DE HARO	UNIVERSIDADES 56
26 <i>Investigación multidisciplinaria en educación superior</i> SARAÍ LÓPEZ CASASABLANCA	56 <i>Enfoque a la Universidad Autónoma Metropolitana</i> ENRIQUE HERRERA
28 <i>El rol de la Universidad Autónoma Metropolitana</i> ENRIQUE HERRERA	LA VOZ DEL MAESTRO 59
30 <i>Información para la calidad educativa</i> SANDRO LUIS RAMÍREZ BALZAR	59 <i>Letras y números. Del jardín de niños a la primaria</i> SUCRI SUZ DE LA BARRERA
31 <i>Educación: Compromiso serio con la vida</i>	



Revista Hacienda Municipal Número 109

Participaciones y Aportaciones Federales a Municipios	
3	Obligaciones Municipales Derivadas de la Armonización Contable <i>José Ángel Muñoz Sepúlveda</i>
11	Implicaciones de la Nueva Información Publicada por el INEGI del Producto Interno Bruto (Estatal) (PIBE) 2003-2008, con Base 2003, en las Participaciones Federales <i>Alejandro López Magaña</i>
Administración de Ingresos	
20	Participación de los Municipios en el Nuevo Impuesto Local sobre Tenencia y Uso de Vehículos, de 10 Años – Modelo <i>Fabrizio Aguiar</i>
31	¿Es Necesario Incrementar la Recaudación Municipal? <i>Bernabé Alejandro Herrera Jiménez</i>
Tributación Inmobiliaria y Catastro	
41	La Valuación Catastral y su Problemática <i>Humberto Márquez Hernández</i>
56	Catastro: Euforice Necesario para la Tributación Predial <i>Araceli Claudio Benito, Edilio Nicolás Claudio, Macromelón Gómez, Tigris, Alejandrina</i>
71	Estructura y Proceso de Formulación del Modelo de Catastro de Indetec <i>Humberto Márquez Hernández</i>
Descentralización Fiscal Municipal	
80	La Descentralización Fiscal de los Gobiernos Locales Chilenos (Segunda Parte) <i>Juan Pablo Valenzuela Barro</i>
Orden Jurídico	
91	Orden Jurídico y Hacienda Municipal <i>Arturo González Macías</i>
Gestión para Resultados	
107	Introducción al Tema de Gestión Pública para Resultados en México <i>Elis Alfonso Irujo Aguiar</i>
126	La Eficacia como Indicador del Desempeño en Programas Municipales <i>Antonio Pérez Ángel</i>
Normatividad Municipal	
133	Disposiciones Hacendarías Municipales Publicadas en los Periódicos Oficiales de las Entidades

SECUENCIA

Revista de historia y ciencias sociales
NÚMERO CONMEMORATIVO

Soberanía, lealtad e igualdad:
las respuestas americanas a la crisis imperial hispana, 1808-1810



Índice

Introducción
5

ARTÍCULOS

José M. Perilla Valdés
La crisis imperial de la monarquía española
25

José A. Piqueras
Las Antillas en el desconcierto de 1808
45

Virginia Gamboa
Un poema anónimo sobre el golpe de Estado de 1808
65

Jordana Dym
"Emblemas en los jirafillos y emblemas":
Igualdad y lealtad en Guatemala por Fernando VII (1810)
75

Faúl Quintero
El movimiento justista y la preservación del orden monárquico, Caracas, 1809
103

Armando Martínez Garza
La rebelión justista en el Nuevo Reino de Granada
125

colofón