

Instituto de Administración Pública del Estado de México

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

Sergio R. Chavelas Maruri
SECRETARIO EJECUTIVO

Directorio

Isidro Muñoz Rivera
PRESIDENTE

Sergio R. Chavelas Maruri
SECRETARIO EJECUTIVO

COORDINADORES

Constanza Márquez Aguilar
CAPACITACIÓN Y DESARROLLO
PROFESIONAL

Carmen B. Díaz Iza
EXTENSIÓN E IMAGEN

Adriana E. Bazán Trousselle
INVESTIGACIÓN

Juan A. Montes de Oca Alvarez
INFORMÁTICA Y SISTEMAS

Rafael M. Navas Camacho
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

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

Edición

© **Revista IAPEM**
Instituto de Administración Pública del
Estado de México, A.C.

Director de la Revista
Ricardo Uvalle Berrones

Coordinación de Investigación

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503
Col. La Merced, Toluca, México,
C.P. 50080. Tels. (01722) 214 38 21 y
214 06 89, Fax 214 07 83.
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,
(diciembre 2008)

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
Fotografía de portada:
Héctor F. Cortés Mercado

Editorial

Los tiempos de la vida contemporánea son agitados, turbulentos e inestables. Son influidos por factores objetivos que condicionan el desarrollo de la sociedad y los gobiernos en escala creciente. Son tiempos que se rigen por la indeterminación de los hechos y sin embargo, exigen por tanto, mayor eficacia en la acción de gobierno. Como nunca, las Administraciones públicas están a prueba con retos crecientes, sobre todo en los aspectos de regulación que tienen a su cargo.

Los reajustes de la economía mundial, la competencia entre las empresas, la lucha por los mercados y el desarrollo de la innovación tecnológica, son elementos que apuntan por caminos que intensifican los procesos de crisis y cambio. Crisis y cambio es el binomio que desafía a las Administraciones públicas para que apliquen programas y políticas encaminados a evitar mayores sacudimientos que dañen los rendimientos productivos y el desempeño de las instituciones.

La importancia de la Administración pública en épocas como la actual, está fuera de duda, porque tiene a su cargo los intereses de la vida comunitaria y en ese sentido, debe fortalecer las tareas de vigilancia y regulación para evitar que el desorden se instaure como un modo de vida errático y destructivo. Ante el fracaso de las políticas del libre mercado que se han aplicado sin mayor restricción, el saldo es desfavorable. Prueba de ello es la crisis financiera e hipotecaria en los Estados Unidos de Norteamérica, la cual requiere como “salvavidas” para evitar la

caída libre, un paquete de \$ 7000,000 mil millones de dólares, mientras que en el rescate bancario en el Reino Unido suma alrededor de \$ 874,000 millones de dólares. En un hecho sin precedente, el rescate de instituciones financieras tiene alcance mundial y suma alrededor de 3,484823000000 (tres billones cuatrocientos ochenta y cuatro mil ochocientos veintitrés millones de dólares), dado que también participan los gobiernos de Francia, Portugal, España, Italia, Austria, Alemania y Países Bajos que acuden en auxilio de las instituciones quebradas. (Excelsior, octubre 14 2008, p.1).

En situaciones darwinianas y de mercados sin regulación efectiva por parte de la autoridad pública, la lucha desigual entre bancos, corporaciones y empresas genera costos y pérdidas que se trasladan a los contribuyentes. La falta de una regulación eficaz por parte de la Administración pública, favorece que los mercados funcionen sobre la base de las ganancias y la especulación hasta generar efectos corrosivos que impactan los sistemas productivos y de servicios. Por sí mismos los mercados, no tienen los instrumentos para evitar catástrofes y provocan desventajas para la sociedad, los gobiernos y las unidades empresariales.

Hoy como nunca, es claro que la Administración pública tiene una gran responsabilidad en la vigencia efectiva del interés general que, incluye desde luego, el combate a las prácticas antisociales. No hay condiciones para que las instituciones administrativas dejen de intervenir en la vida colectiva, más aun,

cuando el individualismo sin límites es capaz de provocar situaciones críticas para desventaja de los espacios colectivos y la vida política de los Estados. En este sentido, la Administración pública tiene que intensificar sus tareas con energía reguladora para evitar que las fallas de los mercados se extiendan como efecto domino.

Los tiempos de la globalidad provocan que los fenómenos sean más interdependientes y en consecuencia, complejos. Por ello, la óptica de los problemas públicos se sitúa más allá de las fronteras de los Estados, hasta enlazarse como asunto de las agendas compartidas. Las decisiones que adoptan los políticos y los administradores del gobierno tienen especial importancia en la medida que son los responsables del quehacer colectivo.

Por tanto, en momentos críticos han de considerar que las fuerzas económicas en sí mismas carecen de las capacidades que permitan la recuperación de las zonas desastre que se originan cuando las fallas del mercado y la insuficiente regulación pública abren la puerta a la socialización de las pérdidas y a la privatización de las ganancias. En este sentido, se vulneran los principios de la vida colectiva moderna para dar paso a ventajas desiguales que acrecientan la distancia entre grupos, empresas, personas, regiones y sistemas económicos. En situaciones críticas, las sociedades viven condiciones de incertidumbre y turbulencia; es importante en este caso, que las instituciones administrativas desarrollen labores de salvaguarda para proteger los intereses del orden

público, evitando que los excesos del individualismo ocasionen efectos corrosivos en la vida productiva.

La tarea estabilizadora y reguladora de la Administración pública es fundamental para que la sociedad y la economía funcionen sobre condiciones de confianza y previsión. Aunque los procesos económicos y políticos son competitivos, no significa que sean simétricos, motivo por el cual tiene que haber una base de certidumbre para que las reglas del juego se cumplan por los diversos actores atendiendo a incentivos y penalidades. La mejor señal para que la sociedad desarrolle sus tareas y compromisos es que la regulación a cargo de las instituciones administrativas sea eficiente, permitiendo al mismo tiempo, el cumplimiento de las metas comunes, entendidas como la suma de compromisos que se articulan entre los factores de la producción, las organizaciones de la sociedad, los poderes comunitarios, las fuerzas políticas, los grupos de presión y la opinión pública.

Gobernar en tiempos de la complejidad en ascenso es tarea de primer orden para generar los elementos que permitan que el nexo entre sistema económico y sistema político sea efectivo para ventaja de la sociedad y el Estado. Le corresponde a la Administración pública generar y definir reglas de actuación para que los actores se ciñan a las mismas, sin más referencia que su cumplimiento. No hay margen para improvisaciones ni para conductas erráticas que desfavorecen el clima de confianza que se forma cuando las instituciones administrativas desempeñan con calidad y coherencia las tareas que tienen a su cargo. Transitar de la confianza a la

cooperación es asunto de relevancia para que las instituciones administrativas se ocupen de cumplir con alta eficacia las tareas encomendadas.

La tarea política de la Administración pública deviene de su compromiso con la certidumbre y la calidad de vida. Éstas premisas dan cuenta de que la sociedad moderna debe tener elementos que favorezcan el desarrollo de las fuerzas productivas y las prácticas que apuntan hacia la construcción de ambientes que favorecen el mejor desenvolvimiento de las capacidades privadas y públicas. Para ello, es necesario que la Administración sea palanca de las acciones constructivas que favorecen a los actores sociales, políticos y económicos, para que su compromiso con la vida de lo público sea ininterrumpido.

Cuando las fallas del mercado se acentúan y las ineficiencias de los sistemas productivos aumentan, se cancela la oportunidad para que la sociedad civil tenga condiciones óptimas de vida. En un panorama desalentador, únicamente el Estado y la Administración pública tienen las condiciones, recursos y estrategias para reactivar el cuerpo económico y social, asumiendo los costos e impactos de esa posición. En momentos de desaceleración económica y recesión global, no hay margen de maniobra para más ensayos de mercado sin regulación efectiva. Es alto el costo de que la “mano invisible” de los mercados tenga la capacidad para hacer que se recuperen las economías y las sociedades.

La única opción razonable que debe aprovecharse se localiza en las instituciones administrativas para que con base en los fines del Estado, procedan a implementar las estrategias que eviten la caída a fondo de los mercados financieros. El aumento de las hipotecas en el sector de la vivienda provoca que tanto vendedores como compradores ingresen a una situación asimétrica, porque los primeros, los vendedores, juegan a la especulación, al aumento de las tasas de interés, mientras que los segundos, los deudores, no tienen condiciones para ser propietarios de un bien raíz que se encarece con el movimiento de las tasas de interés variables. Se genera así, una relación viciada que aumenta la incertidumbre hasta llegar a situaciones en las que las deudas de las personas y familias, acaba por introducir insolvencia de pagos en los mercados financieros, al aumentar la cartera vencida.

Una ventaja de la globalidad es la concatenación de las economías abiertas y competitivas para generar los productos que necesitan los consumidores tomando en cuenta calidad, precio y oportunidades de elección. Esto favorece que la producción y distribución de los bienes y servicios tenga mayor ventaja en términos de opciones de compra. Pero una desventaja de la misma consiste en que cualquier problema en algún punto del planeta contagia a los demás países y sociedades como es el caso de la actual crisis financiera que tiene su origen en los Estados Unidos de Norteamérica y que afecta a otros países. La caída de la producción, el consumo, el turismo y la inversión lesionan a los mercados y las sociedades, dado que

no hay elementos fundamentales para asegurar el crecimiento económico sin sobresaltos y existen en cambio, males compartidos que tienen efecto corrosivo en el orden jurídico y político. Es el caso del aumento del desempleo, la pobreza, la desigualdad y la exclusión social que, como factores negativos, son un riesgo para la convivencia de la sociedad contemporánea.

Cuando las sociedades y las economías se estancan, se carece de los medios que favorecen las condiciones de prosperidad que son objetivo importante a conseguir para que no descienda la calidad de vida. Cuando las economías no crecen, aumentan y se acumulan los rezagos. Cuando las economías frenan su auge, se abren las puertas a la inconformidad social y el conflicto político.

Por tanto, no hay condiciones para desarrollarse con ventajas compartidas, menos para alentar en conjunto la vida de la sociedad. Los conflictos políticos alimentados por las protestas sociales, pueden quebrantar la capacidad de los gobiernos para revertirlos, si las estrategias administrativas y gubernamentales no se diseñan e implementan con eficacia. La recesión global que se avecina según los directivos del Fondo Monetario Internacional, es alerta para los Estados y las Administraciones públicas y en ese sentido, tienen que desarrollar lo mejor de sus capacidades para evitar el colapso de las economías y los mercados financieros, entendidos como los motores de los cuales depende en buena medida la prosperidad económica de las sociedades.

En condiciones de emergencia es importante que la capacidad de respuesta de la Administración pública sea efectiva. Si fallan los medios del quehacer administrativo y gubernamental se reducen las opciones para revertir la caída de las economías y los mercados. Esto no implica volver al paradigma de los Estados crecientemente interventores, sino proceder de manera estratégica para que la caída de los mercados no sea veloz y contundente. Lo importante en este caso, es que los Estados y las Administraciones públicas pueden o deben nacionalizar a bancos y empresas con problemas de liquidez, pero no significa volver a la tentación de instituir nuevamente monopolios exclusivos como salida única y definitiva para rehabilitar a los mercados.

Las soluciones de Estado tienen actores, contextos y tiempos; esto significa que no son lineales ni historicistas; tienen ante sí oportunidades, restricciones y costos que se evalúan para adoptar las decisiones políticas, sociales y económicas. Por eso es importante destacar el carácter temporal de las soluciones, porque atienden a la naturaleza de los problemas públicos, los cuales se definen y redefinen de manera constante. No caer en el espejismo de que el Estado y las Administraciones públicas diseñan soluciones infalibles, es fundamental para no repetir errores del pasado fincados en que su expansión sea equivalente a la eficiencia y la responsabilidad.

Nada más engañoso que sobrevalorar al Estado como un sistema de capacidades omnipotentes, porque su mejor conservación depende del balance eficaz entre su capacidad de gestión y las demandas que procesa.

Cuando se pierde de vista esta situación, sobrevienen las crisis que generan costos desiguales para los diversos sectores de la sociedad contemporánea.

Las capacidades de los Estados y las Administraciones públicas no son ilimitadas. Dependen de recursos legales, fiscales, organizativos y operacionales. Ubicar su alcance es fundamental para no proclamar un horizonte de capacidades que no tienen. La relación armónica del Estado y la sociedad es de naturaleza estructural, motivo por el cual, las atribuciones que corresponden a uno y otro deben puntualizarse para evitar los claroscuros o la opacidad. La capacidad de los Estados y las Administraciones públicas tiene que revisarse continuamente y mejorar su alcance para asegurar que las tareas de gobierno sean consistentes. El gobierno de las sociedades abiertas como las contemporáneas, exige que los dirigentes y los operadores de política pública cumplan sus tareas con eficacia, procurando que la calidad de vida sea real, no quimérica.

En este número se analizan temas relacionados con el nexo entre derecho y políticas públicas, la elaboración de políticas públicas más racionales que mejoren la legitimidad de la acción gubernamental, la importancia de la reinterpretación del gobierno en términos de alcance y funcionalidad, el significado del diseño institucional y su aplicación en la vida comunitaria, la Administración pública en la sociedad del conocimiento, el comportamiento de las políticas de turismo, así como el análisis de las organizaciones modernas en la faceta compleja de una experiencia institucional.

Contenido

Artículos	15
Un nuevo enfoque multidisciplinario para la administración pública: la vinculación entre políticas públicas y derecho	15
<i>Maximiliano García Guzmán</i>	
La racionalidad en la administración pública: un enfoque de proceso de política pública	47
<i>Elvira E. Naranjo Priego</i>	
Reinterpretando el papel del Gobierno	83
<i>Manuel Kinto Reyes</i>	
El diseño institucional y sus reglas en la vida comunitaria	121
<i>Juan José Rico Urbiola</i>	
La administración pública en la Sociedad del Conocimiento: Transformación de la gestión pública a través de la gestión del conocimiento para la Innovación	151
<i>Oscar Salvador Ventura Redondo</i>	
Análisis de las políticas públicas en materia de turismo de 1970 a 2003 en México	203
<i>Cuitláhuac Oviedo Puente</i>	
El estudio de las Organizaciones desde un enfoque práctico: el caso de la Universidad Autónoma del Estado de México	249
<i>Marco Aurelio Cienfuegos Terrón</i>	

Agenda Glocal	277
Acuerdo por la seguridad Pública Integral de los Mexiquenses	277
Numeralia	303
Filiación y representatividad Políticas de los Presidentes Municipales del Estado de México (periodo 2006-2009)	303
Reseña de Libro	311
Para entender la Secretaría de Hacienda y Crédito Público <i>Sergio Esteban Martínez</i>	311
Criterios para colaborar en la Revista IAPEM	319
Revistas de interés	325



Abstract

El autor expone la necesidad de recuperar y fortalecer la naturaleza multidisciplinaria de la Administración Pública mediante la vinculación institucional entre las políticas públicas y el derecho, con objeto de dar un tratamiento teórico, conceptual, metodológico y pragmático más efectivo a los problemas públicos, para lo cual propone impulsar sistemáticamente un enfoque que permita generar nuevas formas de hacer políticas y nuevas formas de entender al derecho desde la administración pública, lo cual constituiría un avance significativo en el tratamiento científico de la misma.

Un nuevo enfoque
multidisciplinario para la
administración pública: la
vinculación entre políticas públicas y
derecho

Palabras clave: políticas públicas, derecho, multidisciplinaria y problemas públicos.

Maximiliano García Guzmán*

The author sets out the necessity to recover and to fortify the multidisciplinary nature of the Public Administration by means of the institutional entailment between policies and law, with object to give a theoretical, conceptual, methodological and pragmatic treatment more effective to the public problems, for which he proposes to impulse systematically an approach that allows to generate new forms to make policies and new forms to understand the law from public administration, which would constitute a significant advance in the scientific treatment of the same one.

Key words: public policies, law, multidiscipline and public problems.

**Maestro en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México, Secretario de la Coordinación de Investigación, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.*

Introducción

En la actualidad, la sociedad, el mercado y el Estado son promotores de dinámicas nuevas que reconfiguran permanentemente la relación que entre ellos existe, lo cual también los lleva a modificar la forma en la que desarrollan los procesos internos que les dan sustento.

Estos vínculos tanto intrínsecos como extrínsecos no reflejan otra cosa más que nuevas realidades y desafíos cuyo lugar idóneo de tratamiento es el espacio público, por lo que al ser rebasado el ya conocido enfoque de lo gubernamental totalizante se hace necesario comenzar a pensar en renovados esquemas de análisis, donde la construcción de categorías teóricas y conceptos claros permitan entender al menos una parte de la realidad compleja en la que se desenvuelve el gobierno, la administración pública y la sociedad.

Es necesario encontrar, por tanto, nuevas caracterizaciones analíticas y normativas que permitan describir, entender, analizar y modificar diversas situaciones problemáticas que se definen por su novedad, pero que también sean útiles para seguir trabajando sobre la solución de antiguas situaciones de conflicto que aún persisten.

Uno de los medios más prometedores que permiten abordar esos problemas es justamente el análisis de las políticas públicas, las cuales también se han visto influidas por ese panorama complejo de la realidad, pues se han visto obligadas a reformular sus bases teórico-conceptuales e incluso su propia dinámica práctica. Esa nueva concepción de la policy, desde el enfoque de este artículo, debe sustentarse en una sana y productiva relación con la ciencia del derecho.

En efecto, el contexto actual de empuje y consolidación de los principios de legalidad, Estado de Derecho y respeto a las normas fundamentales (Estado Constitucional), convive con notorias paradojas y contradicciones en el tratamiento de asuntos públicos, pues si bien la labor de la administración pública y de sus políticas muestran avances importantes en el logro de satisfactores mínimos para el bienestar, también se ubican aún fuertes fallas jurídicas, institucionales y operativas en el tratamiento de los problemas públicos.

Por ello, es necesario pensar las políticas públicas de este nuevo siglo en términos de una nueva administración de las mismas, y sobre todo de una nueva cultura de la legalidad, lo cual si bien no arroja respuestas unívocas y definitivas a la dinámica de los problemas públicos, si se presenta como un buen inicio o principio de su análisis. Este trabajo, por tanto, tiene el propósito de ubicar los puntos necesarios para generar un enfoque publiadministrativo que permita la vinculación institucional entre las políticas públicas y la ciencia del derecho, así como analizar las formas de cooperación multidisciplinaria que pueden desarrollar en el campo teórico, conceptual, metodológico y pragmático para un mejor tratamiento de los problemas públicos.

En este sentido, se cuestiona permanentemente: ¿en qué tipo de ámbitos es identificable, reconocible y tratable la vinculación entre las políticas públicas y la ciencia del derecho entendidas como dos disciplinas que abordan problemas comunes, y cuya esfera natural de desenvolvimiento es la administración pública?, ¿qué beneficios se obtendrían de vincular teórica y empíricamente a las políticas con el derecho al momento de abordar problemas públicos en el ámbito institucional de la administración pública?, ¿qué aportes teóricos, conceptuales y metodológicos de la ciencia del Derecho son necesarios para que la administración pública adquiera una naturaleza multidisciplinaria, y de esa forma superar

su contenido limitado y parcial?, y ¿cómo se revitalizaría la ciencia publiadministrativa una vez que se haya gestado en nuevo enfoque producto de la vinculación institucional entre políticas públicas y derecho? Expresadas así las preguntas fundamentales, entremos en materia.

La difícil relación entre la administración pública y el derecho

Durante las últimas tres décadas, las ciencias políticas y sociales han argumentado mediante diversos enfoques y con observaciones empíricas variadas que el Estado no está en condiciones de hacerlo todo en forma exclusiva, y lo han hecho a tal grado que se ha convertido en una premisa que no sólo obliga a replantear los conceptos y problemas conocidos, sino también a pensar de una forma más novedosa y original las nuevas realidades que se presentan en los espacios públicos.

Por supuesto, la Administración Pública ha sido uno de los espacios por excelencia en donde se ha acogido este profundo debate en el que se replantea el papel del Estado y la sociedad, así como los puentes y canales de comunicación que se tienden entre una y otra esfera.

Es innegable que la ciencia publiadministrativa ha hecho grandes aportes en la apertura de nuevos senderos en la forma de entender cómo se resuelven los problemas de la vida pública, mediante una lógica que implica el reconocimiento del vigor ciudadano, pero a la vez de una capacidad institucional limitada de atención a los asuntos que interesan tanto al gobierno como a los grupos y actores sociales.

De este enfoque renovado de trabajar con viejos y nuevos problemas sobre bases cada vez más democráticas y racionales, surge justamente una de las más prometedoras disciplinas de las que hasta la fecha se ha tenido conocimiento, para tender puentes cada vez más sólidos entre el gobierno y la sociedad: las políticas públicas.

En efecto, la imperiosa necesidad de devolver al Estado su razón de ser en tiempos en los que lo gubernamental fue prácticamente sinónimo de lo público, se convirtió en la justificación idónea de las políticas para erigirse como un instrumento que permite entender la acción de gobierno en toda su complejidad, y sobre todo en escenarios cada vez más restrictivos y de difícil tratamiento.

Por ello, las políticas públicas se han configurado a sí mismas como un método de gobernar más que como una forma de gobierno, pues ponen el acento en la capacidad que éste tiene para “hacer las cosas”, no desde el punto de vista de lo que debe hacer, sino de lo que institucionalmente puede hacer en función de los recursos, los límites, sus capacidades, el consenso social, y algo muy importante no pocas veces subestimado desde la administración pública: el derecho o marco jurídico, el cual hace referencia en su acepción más noble a la objetivización y formalización del interés colectivo.

Por lo anterior, en un ejercicio de definición es posible concebir a las políticas públicas desde este enfoque particular que se propone, como una serie de respuestas legales, institucionales y organizacionales encaminadas a atender un problema público, donde el consenso social o el acuerdo y los medios existentes, tanto cualitativos como cuantitativos, le imprimen la naturaleza pública al curso de acción mismo.

Desde esta perspectiva, la política pública permite relacionar al derecho con la administración pública mediante la conceptualización de ésta como un conjunto de instituciones y de organizaciones que busca poner en orden los conflictos sociales siempre desde la legalidad, y a través de soluciones concretas que hagan buen uso de los recursos en un binomio espacio-tiempo caracterizado por variados intereses en conflicto.

La política pública se obliga a contemplar fines públicos específicos vigentes en el derecho, en un ámbito de factibilidad delineado por la racionalidad, la publicidad política y evidentemente por un tipo de legalidad en el que los insumos con los que trabaja la administración pública, requieren para su real aprovechamiento de un ámbito de cooperación entre grupos y órganos de gobierno.

Sin embargo, a pesar de ser muy clara la vinculación entre políticas públicas y derecho en algunas áreas, no se ha avanzado de forma consistente en este campo del conocimiento, al menos no en la tradición latinoamericana -y ni siquiera en la europea- de las políticas públicas, cosa que no ocurre con la literatura estadounidense respectiva, donde por medio de sus ya tradicionales estudios de caso han avanzado más en esta vinculación multidisciplinaria, aunque cabe señalar que lo han hecho desde el punto de vista de la ciencia del Derecho, y no tanto desde la Administración Pública.¹

El problema concreto de la falta de exploración de este espacio institucional común entre políticas públicas y derecho, es que paralelamente a las divisiones en las que se acostumbra encasillar los conocimientos publiadministrativos especializados, existen temas

¹ Esta situación en particular se abordará en la sección de Estado del Arte.

y conceptos que no se alcanzan a identificar exclusivamente con ese universo conceptual, sino que requieren de otras ciencias para poder ser identificados y abordados de forma adecuada, concretamente requieren del enfoque jurídico.

Esos temas y conceptos, más allá de ser un reto cognoscitivo para el especialista, permiten ubicar un ámbito particular en el que coexisten, a veces casi sin poder diferenciarse, normas jurídicas y acciones administrativas, lo cual nos sitúa frente a una nuevo panorama teórico, conceptual, metodológico y empírico, cuyo desconocimiento ha llevado a cometer graves errores en el tratamiento de los problemas que interesan a la Administración Pública.

La falta de un enfoque científico que permita ubicar con detalle la relación entre políticas públicas y derecho, invariablemente conlleva el riesgo de fracasar al momento de operar institucionalmente en la atención de los problemas públicos. Por ello, el parentesco conceptual entre ambas disciplinas es justamente el punto de partida dentro de esta propuesta, para poder plantear algunas reflexiones acerca de los espacios de enlace entre conceptos teóricos manejados por la Administración Pública y por la ciencia del Derecho.

Se sostiene la idea básica de que existe una vinculación de éstos campos de conocimiento tan amplia que no sería posible entender uno sin el otro, en particular en lo que corresponde a los conceptos de política pública y acto jurídico. En este sentido, el camino que debe recorrerse para intentar entender plenamente la acción de la administración pública ante los problemas que son de su competencia, exige acudir a los conceptos propios de la teoría del derecho, habida cuenta de que toda acción gubernamental tiene necesariamente una forma jurídica.

La reconciliación entre la administración pública y el derecho: la importancia de las políticas públicas y su propiedad multidisciplinaria

Uno de los referentes indispensables para comenzar a plantear el nuevo enfoque multidisciplinario de la administración pública es el principio de legalidad, el cual se erige en un derecho fundamental básico no sólo desde el análisis propiamente jurídico, sino también desde la óptica de las políticas públicas, pues es un requisito sine qua non que se encuentra presente en todo su ciclo, sobre todo en aquellas donde la debida reglamentación (además de un adecuado tratamiento administrativo) es la pieza esencial del cumplimiento institucional satisfactorio de la política misma.

Desde esta posición es mucho más sencillo entender que aunque las respuestas de gobierno han sido cambiantes en torno a temas muy ubicados (como las crisis económicas, el desarrollo social, etc.), existe una continuidad en todas ellas: la necesidad de expresar las vertientes de la acción publiadministrativa en enunciados jurídicos, es decir, en normas que den forma a ese conjunto de políticas y programas dentro del espacio público, y a veces del privado también. Con ello, la política pública da respuesta a la pregunta del quehacer gubernamental y de la administración pública, mientras el derecho está totalmente incorporado en los contenidos de las propias políticas.

De esta forma, los conceptos tradicionales que componen las políticas públicas (diseño, implementación y evaluación) se entienden ahora renovados y revitalizados con contenidos específicamente jurídicos, evitando con ello que la administración pública, así como el Poder Legislativo e incluso el Judicial, tomen posturas parciales y poco congruentes al momento de decidir, ya sea que se trate de asuntos

normativos de política pública, o bien de tópicos propios de la teoría jurídica donde se requiera el auxilio del análisis de políticas en su campo particular (creación de leyes y elaboración de determinadas sentencias).

En atención a este planteamiento específico, es importante destacar que lo que resulta más significativo son los campos coincidentes entre las políticas públicas y el derecho, no sus divergencias en sí, pues, como se ha expuesto, no existe política pública sin expresión normativa, ya que tal categoría no es plenamente comprensible hasta que se atiende su aspecto jurídico desde su espacio institucional de vinculación: la administración pública.

Hecha la precisión, y dirigiéndonos ahora al plano doctrinal, es importante destacar que varios autores clásicos en la literatura de políticas públicas, entre ellos Hugh Hecló, sostienen que las políticas públicas constituyen un área de análisis de la ciencia política que si bien ha gozado de un desarrollo acelerado, también padece de una insuficiente estructuración conceptual. Destacan, como lo hace el propio Lasswell, que las políticas son un campo con vocación interdisciplinaria que se construye a partir de la delimitación del término *policy*.

No obstante, y sin negar la verdad de tales afirmaciones, la necesidad de generar un enfoque que conjunte las políticas públicas y el derecho, obliga a superar tales puntos de vista, pues es tiempo de hacer más sólida esa estructuración conceptual que plantea Hecló, y de avanzar de una vez por todas hacia la multidisciplinaria, haciéndola la nueva vocación de las políticas, como señala Lasswell.

Esta postura juricista de las políticas conduce a dejar de entenderlas como meras categorías analíticas (es decir, que no tienen referente

empírico), como simples acciones administrativas con dimensiones no precisadas claramente, donde se abarcan cursos de acción oscilantes en un espectro del que se excluyen prácticamente sólo los extremos: las decisiones individuales particulares y los movimientos sociales generales.

En este enfoque incompleto de las políticas públicas se dejan de lado las acciones individuales cumplidas por los actores políticos, llámense administradores, jueces o legisladores. Por ello, es necesario incorporar al análisis de políticas de forma más decidida los actos que ellos realizan, pues, sobre todo para el especialista en políticas familiarizado con el razonamiento jurídico, es indispensable conservar la categoría de acción individual en el sentido de que sólo a partir de ella pueden sustentarse conceptos que se encuentran en la base de toda la construcción de las políticas y del derecho mismo, tales como los de “relación institucional”, “responsabilidad administrativa”, “factibilidad política”, entre otros. Es imposible abordar las relaciones reglamentadas por el derecho, entre ellas las que contienen las propias políticas, si no se conserva la categoría de acto que genera consecuencias definitivamente jurídicas, o sea, de acto jurídico.

Tanto en el derecho como en las políticas, entendidas como producto institucional, no se puede abandonar la multiplicidad de actos de gobierno y de la administración pública, algunos de ellos puramente individuales, pues es preciso conservar el principio de responsabilidad exigible a los sujetos de derecho, ya sea que se trate de los órganos ejecutivos, o del legislativo o del judicial. Así, las políticas públicas pueden entenderse, para el derecho en sí, ya no como cursos de acción sin referente inteligible, sino como un conjunto de actos, grupales e individuales, con significación jurídica.

Especialistas, como Hecló nuevamente, advierten que la policy debe ser considerada como algo con mayores dimensiones que las piezas tangibles de la legislación, las cuales en algún momento son implementadas por los órganos administrativos. En cambio, desde la propuesta de este proyecto, se considera que la exigencia de un conocimiento multidisciplinario que incorpore elementos jurídicos al campo de las políticas públicas, permitiría salir del desencanto que sobre la materia traen consigo los fracasos de políticas mal formuladas, diseñadas, implementadas y evaluadas, precisamente por no tener como referente importante al derecho y sus respectivas categorías de acto jurídico legislativo, administrativo y judicial.

Así entendidas, las políticas públicas son resultado de actos jurídicos, administrativos y organizativos, pues el conjunto de acciones anunciadas en el campo de cualquier política supone siempre una expresión institucional de actos, tales como legislaciones, reglamentaciones, creación y supresión de órganos gubernamentales, integración de programas específicos, etc. para darles cumplimiento. Todo ello son actos jurídicos que en conjunto componen lo que desde la administración pública se conocen como políticas públicas.

Con este enfoque se supera el problema que plantea desconocer la labor legislativa y judicial en la realización de las políticas públicas, y que se refiere en específico a diseñar e implementar “políticas” ilegales, carentes de sustento normativo, impugnables en tribunales y, derivado de ello, ampliamente costosas en su operación. Para superar esos errores, se debe reconocer puntualmente que la tarea de hacer y rehacer las políticas públicas corresponde tanto al ejecutivo como al legislativo y al judicial, pues la actividad conjunta de los tres poderes permite que las instituciones que a cada uno corresponden sean el espacio para discutir, aprobar, aplicar, vigilar y reorientar el cumplimiento de las

políticas mismas, incluso cuando se trate de formulaciones jurídicas que en principio corresponderían sólo al órgano ejecutivo, tales como los reglamentos y los programas.

Así, el análisis de políticas va más allá al no considerar la realización de políticas únicamente como actividad administrativa, como algo exclusivo de la burocracia, sino como producto institucional en el que intervienen también otros poderes y actores, los cuales no se limitan sólo a labores de representación y de canalización de propuestas, sino que se involucran profundamente como instancias de control presupuestario, de evaluación y en no pocas ocasiones como implementadores directos de la política, tal como ocurre en el caso específico de aquellas organizaciones privadas que prestan servicios públicos por medio de la figura de la concesión. En efecto, no se argumenta aquí de otra cosa, desde el campo normativo, que no sean actos jurídicos, específicamente contenidos en el derecho administrativo.

Ventajas y retos de la nueva relación entre políticas públicas y derecho

La fortaleza del enfoque que se propone radica en permitir ubicar de forma más real y operativa la premisa de que quien elabora las políticas, por lo general, no es quien las implementa, y consciente además optar con mayor facilidad entre las distintas formas de hacer políticas, las cuales son ampliamente abordadas por los autores de la materia, tales como Majone y Lindblom, quien genéricamente distingue dos tipos de racionalidad en la elaboración de políticas: la exhaustiva (caracterizada por el fuerte control entre fines y medios, por la necesidad de manejar de todas las variables, y por la tendencia a entender el comportamiento como algo que puede dirigirse hacia el logro de los objetivos, eligiendo

para ello los medios más racionales); y la incrementalista (donde la acción es más bien producto de transacciones entre partes, y la negociación, el ajuste mutuo de intereses y el cambio incremental son la base de la decisión política).

Ambos métodos de hacer políticas también son útiles para el derecho y su aportación teórico – práctica al campo de la administración pública, pues con ellos se puede entender de mejor forma cómo se disputan, de forma individual o grupal, en el seno de los cuerpos legislativos y judiciales los recursos, los espacios y los beneficios que las políticas traen consigo, por mencionar un ejemplo. Con esto queda más claro que los elementos de las políticas públicas, tanto teóricos como prácticos, adquieren plena significación cuando se incorporan en el análisis las nociones o conceptos propios del mundo del derecho, sobre todo el de acto jurídico.

Esta puntualización entre el campo jurídico y el de las políticas públicas, sin embargo, nos pone frente a otro reto cognoscitivo de amplia relevancia: uno, referente a los límites jurídicos que tiene o puede tener el decisor político, y otro, acerca del papel que cumple el derecho como un instrumento social.

El punto de partida es el hecho, una vez más, de que todas las decisiones de política pública, desde las consideradas básicas, tienen expresión jurídica. La constitución, por ejemplo, define las atribuciones del órgano legislativo, las cuales ciertamente son decisiones de políticas en la práctica, pero con expresión y sustento jurídico del más alto nivel, sobre todo cuando se trata de materias cuya importancia pública es tan amplia que requieren tener forma de ley para intentar asegurar la amplitud de aplicación, la solidez y la durabilidad que requieren para su cumplimiento (en específico se hace referencia a temas muy sensibles socialmente,

tales como la educación, la salud, la vivienda, la seguridad social, etc.). Dichas decisiones no son, sin embargo, políticas públicas en sí mismas, son parte de ellas, por lo que tales requerimientos jurídicos únicamente darán lugar, en su momento, a cursos de acción particulares que se materializan en instancias administrativas para darles cumplimiento.

De ello surge un problema concreto a todas luces legítimo, y se refiere a las limitaciones jurídicas que deben existir, incluso dentro de la propia Constitución, para evitar vicios en el ejercicio de ese poder, es decir, de la forma en la que se relaciona la política con las políticas. Y aquí entra justamente un aporte más del derecho al campo de estudio en cuestión, y es que por medio de él puede entenderse de qué forma y en qué sentido el orden jurídico está lleno de limitaciones, las que son tanto de contenido como de forma, y suponen además un conocimiento y respeto por la jerarquía normativa.

Desde el derecho, la constitución es la fuente principal de las limitaciones jurídicas de las políticas públicas. En ella se encuentran, entre otras cuestiones, las normas relativas a qué órganos del gobierno pueden establecer otras normas que simultáneamente limiten la acción del aparato público y definan el espacio privado. Dichas limitantes pueden ser básicamente de tres tipos: funcionales, constituidas por requisitos procedimentales; materiales, integradas por las denominadas garantías individuales; y de orden temporal, aquellas que indican los momentos para emitir normas.

Las normas constitucionales que señalan los límites para el decisor político de políticas exigen que en la emisión de otras normas se satisfagan criterios de validez, el respeto a un orden jurídico ya establecido, y el reconocimiento a una jerarquía de normas no arbitraria, sino sustentada

en la consideración de principios democráticos y propios del Estado de derecho.

Pero aquí surge de nueva cuenta otro problema, pues al enfrentar las normas con las decisiones o políticas públicas no resulta suficiente considerar la constitución como fuente fundante del resto de normas. La carta magna garantiza la libre discusión, la libre decisión sobre cuestiones políticas, y permite la libre actuación de fuerzas, pues crea reglas de comportamiento político, sin embargo, por la natural rigidez de las normas, ello no basta para crear unidad al interior de las instituciones, y mucho menos al momento en el que se vinculan y comunican entre sí, poniendo en riesgo la estabilidad por falta de flexibilidad.

Y es aquí donde las políticas públicas adquieren nuevamente relevancia y significación, pues son justamente la respuesta a ese problema particular en el sentido de que su naturaleza permite la aplicación flexible e incremental de los procesos y cambios necesarios para que las instituciones trabajen en conjunto, en pocas palabras, para que sea posible gobernar y administrar.

En este sentido, el derecho y las políticas públicas, en su enfoque conjunto, pretenden coordinar y articular institucionalmente dos principios opuestos, como en una línea continua: la movilidad que resulte indispensable para adecuarse al cambio histórico producto del contexto político, social, económico y cultural, y, frente a ella, la rigidez necesaria para otorgar seguridad jurídica y para dotar de unidad normativa al sistema, siendo el punto de inflexión precisamente la administración pública y sus instituciones.

Desde luego, esta forma de entender el derecho como un conjunto de normas necesariamente incompletas para hacer frente a la compleja

realidad social, hace que su acoplamiento con el campo de las políticas públicas sea mucho más amigable y menos acartonado, pues precisamente el juego de incidencias entre normas jurídicas y políticas públicas encuadra en ese contexto social que obliga a reorientar, institucionalmente, la acción de la propia administración pública.

Hasta aquí se ha tratado de plantear la necesidad y los retos que impone la construcción de un enfoque que conjunte políticas públicas y derecho, pero para los fines de este trabajo no se avanza más en la revisión de otras limitaciones que el orden jurídico impone a los actores institucionales y a los políticos en la elaboración de políticas públicas, por que se trataría, en el fondo, de un análisis de la estructura y contenido del derecho, y no es éste el sitio y la oportunidad de hacerlo.

Pero sí conviene tener en cuenta desde esta fase del proceso de investigación los contornos materiales y formales del derecho, pues éste, además de lo expuesto, se vincula con las políticas públicas al mostrarles también los caminos a seguir para su formulación, esto es, procedimientos y algunos contenidos obligatorios, lo cual impone la necesidad de imprimir un nuevo enfoque al aspecto funcional del Derecho, ya que en su vinculación con las políticas adquiere dinamismo, no sólo como limitante para el decisor político, sino como el camino para expresar sus decisiones.²

En este sentido, una problemática derivada de la concepción dinámica del derecho, que por supuesto se abordara en el proceso de investigación, se refiere a las cuestiones acerca de cómo se estructura

² Los conceptos de orden jurídico, estructura de las normas, valores materiales y formales y, en general, las limitaciones jurídicas para el decisor político en el diseño, implementación y evaluación de las políticas, caben mejor en un análisis jurídico estructural, es decir, aquel que pretende entender el fenómeno jurídico desde la óptica de sus estructuras.

el derecho, lo cual implica responder una pregunta de fondo: ¿para qué sirve o qué funciones cumple el derecho en la sociedad? La respuesta invariablemente nos lleva a las funciones sociales del derecho.

En efecto, expresar que el orden jurídico es un instrumento social, equivale a intentar responder inquietudes que surgen a partir de la pregunta para qué sirve el derecho, con dos posibles respuestas: el derecho entendido como sistema de control social, y cuyo propósito consistiría fundamentalmente en la conservación del equilibrio, y el derecho como instrumento vinculado al fenómeno del cambio social. Ciertamente, el segundo enfoque supone al igual que el primero la pervivencia del equilibrio en la sociedad, habida cuenta de que ésta no es estática y las alteraciones exigen instrumentos (en este caso políticas públicas e instituciones) orientadas a mantener el equilibrio y, por ende, al control de la sociedad; por ello se indica que el cambio social es en rigor un aspecto del control social.

En suma, y para no adelantarse en senderos analíticos que requieren de mayor estudio y de debate a profundidad, el problema concreto que plantea la vinculación institucional entre políticas públicas y derecho, y que es justamente la aportación que intenta hacer este artículo, es encontrar y desarrollar nuevas formas de hacer políticas públicas y nuevas formas de hacer derecho, las cuales deben ser compatibles en los espacios institucionales que se les son inherentes, como la misma administración pública, pues la definición de sus nuevos contenidos, tanto en el campo teórico como en el práctico, permitiría vincularlos en formas más productiva (debido a la multidisciplinaria) en espacios organizacionales, administrativos, sociales, e incluso individuales, que si bien les son familiares no los han explorado del todo, al menos no de forma conjunta.

Tratamiento actual del nuevo enfoque multidisciplinario: un breve acercamiento al estado del arte del “law and policy”

Para los fines de este artículo, sobre todo por el enfoque que se propone, destacan en el estado del arte de la Administración Pública en México cuatro obras fundamentales: Gobernanza y gestión pública de Luis Aguilar Villanueva, De la Administración Pública a la Gobernanza, coordinada por María del Carmen Pardo, así como La transformación procedimental y democrática de la Administración Pública y la Perspectiva de la Administración Pública contemporánea, de Ricardo Uvalle.

En el texto de Aguilar Villanueva, se argumenta con mucha claridad la importancia de lo que él denomina “el sujeto del gobierno” para el proceso de gobernar, que evidentemente incluye a la administración pública como uno de sus componentes esenciales, para lo cual utiliza dos categorías analíticas en el tratamiento de dicho tema: la gobernabilidad y la gobernanza, las cuales terminan convirtiéndose en el enfoque por medio del cual el autor le imprime un nuevo matiz al contenido de la política pública y al de la nueva gestión pública, para encaminarlas hacia una relación mucho más directa entre gobierno y sociedad, que es como entiende él a la Gobernanza o, mejor dicho, a la Nueva Gobernanza.

Con la recopilación que hace Pardo, queda claro cómo “se ha transitado de la idea una administración uniforme, regida por normas y sometida a la jerarquía y el centralismo de las decisiones, hacia una concepción más abierta, flexible, descentralizada, es decir, hacia una postura mucho más activa por parte de la sociedad” (Pardo, 2004). Se expone, por medio de los autores que en el libro se conjuntan, la preocupación

a acerca del impacto real de los llamados nuevos derroteros de la administración (nueva gerencia y gestión pública, gobernanza), los cuales, a pesar de ser muy atractivos, no ofrecen ninguna certeza de que los rumbos escogidos sean necesariamente mejores. Sin embargo, con el enfoque con el que se tratan los temas en el libro por parte de los diversos autores y comentarista, queda claro que la administración pública necesita nuevos bríos multidisciplinarios para poder salir de su actual estanque teórico y de conocimiento.

En relación a Uvalle y sus textos, se expone cómo en el contexto actual, caracterizado por fenómenos muy ubicados tales como la globalidad, la democratización, la sociedad de la información, etc., la administración pública como objeto de conocimiento exige más que nunca estudiarse en función de nuevos elementos que permitan ubicarla como institución central de la vida colectiva.

Con sus libros, el autor ubica una oportunidad histórica de recuperar en el tiempo presente su fortaleza teórica y metodológica, con el objeto de que pueda, por medio de sus instituciones, articular procedimentalmente los vertiginosos cambios con una velocidad similar a la de los propios fenómenos sociales, sobre todo los de democratización.

Así, estamos frente un panorama académico en el que se busca cada vez más que la Administración Pública acabe de salir de su “empantanamiento” teórico – conceptual, por medio de las “cuerdas” que le brindan otras ciencias y disciplinas que confluyen en su auxilio. Ahora bien, en relación a lo que corresponde al vínculo entre derecho y políticas públicas, éste ha sido abordado desde hace ya varios años por las más reconocidas instituciones educativas de Estados Unidos, fundamentalmente desde el enfoque de los estudios de caso, lo cual se refleja en sus constantes publicaciones concentradas fundamentalmente

en revistas. Sin embargo, ha predominado un enfoque inverso al que en este proyecto se propone, pues han hecho el análisis desde la óptica del derecho, y no de la administración pública.

De hecho, las más prestigiosas universidades de ese país cuentan con una revista o publicación periódica cuyo título es justamente “Law and Policy”; cada una de ellas tiene su propio enfoque y, en su conjunto, constituyen el estado del arte del tema en cuestión.

La “Harvard Journal of Law & Public Policy” se publica tres veces al año por la “Harvard Society of Law & Public Policy”, la cual es una organización de la Facultad de Derecho de “Harvard University”. La revista se especializa, desde el enfoque de derecho y políticas públicas, en temas de regulación jurídica de nuevos problemas públicos, grupos de interés, gobierno y asuntos públicos.

Es una de las revistas más ampliamente difundidas y reconocidas por su calidad, pues en ella han colaborado autores tales como Viet Dinh, John Yoo, Eugene Scalia, y personajes de amplia trayectoria y prestigio dentro del poder judicial tales como el magistrado Guido Calabresi, y los miembros de la “Supreme Court of Justice” William Rehnquist, Antonin Scalia Justicia y Clarence Thomas.

Por su parte, la “Yale Law & Policy Review”, fundada en 1982, es una publicación anual enfocada a difundir artículos académicos de profesores especialistas en derecho, así como propuestas de política y análisis jurídico que realizan los propios jueces y los encargados de formular las políticas.

Los más recientes temas abordados en la “Yale Law & Policy Review” se refieren a cuestiones tales como el terrorismo, el fortalecimiento de

las finanzas públicas, política urbana y educación política, todo ello precisamente desde el enfoque de la relación entre el derecho y las políticas. Destacan en este sentido autores como Joseph P. Viteritti, Michael Rebell, Robert L. Hughes, Lisa M. Farabee, Peter H. Schuck, Jamin Raskin, John Bonifaz, David Cole, Daniel D. Polsby, Robert D. Popper, Ellen Frankel Paul, Mary Taylor Danforth, Tahirih V. Lee, Clarence Thomas, y Scott Burris.

Por su parte, Stanford University cuenta con la revista titulada “Stanford Law & Policy Review”, la cual es una de las más destacadas en el campo de la ciencia política en Estados Unidos. En sus distintos números ha abordado problemáticas específicas que plantea la relación entre derecho y políticas públicas, tales como los puntos de intersección entre el sistema jurídico en su conjunto y las acciones de política pública que llevan a cabo los entes de gobierno federales, estatales y locales.

La revista fue fundada en 1989 por estudiantes de la “Stanford Law School”, y se ha convertido gradualmente en un foro de alto nivel donde los encargados de formular políticas publican artículos que ponen el dedo en la yaga de los temas más sensibles. Desatan en este sentido: Bill Clinton, Charles Schumer, Joseph Biden, John McCain, Charles Rangel, James Baker, y Russ Feingold. Dichos colaboradores han abordado temas tales como el bienestar, la regulación de internet, la reforma migratoria, los derechos de los homosexuales, los derechos generados por la discapacidad y la justicia aplicada a los menores.

La Universidad de Florida por su parte cuenta con la conocida “Journal of Technology Law and Policy”, la cual es una revista jurídica académica que publica dos veces al año. En ella se presentan cuestiones relacionadas con la tecnología, incluidas las patentes, derechos de autor, marcas registradas, secretos comerciales, de defensa, derecho

a la información, derecho e informática, entre otros, todo ello abordado precisamente desde el enfoque que plantea la relación entre derecho y políticas públicas.

Desde su fundación en 1995, la revista se ha convertido en un referente para la toma de decisiones en temas de propiedad intelectual y tecnología, y tiene la peculiaridad de tener entre sus colaboradores únicamente a estudiantes de la propia universidad, los cuales presentan sus trabajos bajo la supervisión y orientación de un Colegio Asesor perteneciente a la Facultad de Derecho.

Respecto a la Universidad de Tennessee, ésta cuenta con la “Tennessee Journal of Law and Policy”, la cual es revista de publicación trimestral cuyo primer número data de 2004. En ella, se analizan los últimos acontecimientos registrados en la legislación estadounidense y también los procesos de decisión de política pública que implican. Se exploran áreas diversas siempre desde el enfoque de la relación entre políticas públicas y derecho.

Con este breve panorama del estado del arte, queda claro que el enfoque que ha predominado, fundamentalmente en la perspectiva estadounidense, es el del análisis de la relación políticas públicas y derecho precisamente desde esta perspectiva, la jurídica, y con estudios referidos exclusivamente a la regulación de las agencias e los Estados Unidos, cuyos resultados no son directamente generalizables a otros países, incluido México.

Esto significa que aunque el trabajo académico estadounidense es esencial en el estudio del tema, es necesario comenzar a plantear un punto de contraste al optar por el análisis a la inversa, como lo hace este artículo, pues se busca operar sobre la relación mencionada desde

el enfoque de la administración pública, convirtiéndola en la variable independiente del estudio.

Con ello, el método y los resultados a obtener cambian, pues no se parte como en la corriente estadounidense de estudios de caso que reflejen cómo el derecho y la labor del Poder Legislativo influyen en el desempeño institucional de las “agencias”, por el contrario, se parte de una metodología que combina sinérgicamente el análisis de políticas con la metodología jurídica positivista, para obtener un producto en el que se refleje claramente cuáles son esos espacios institucionales donde las políticas y el derecho su unen y conjuntas esfuerzos, para construir mejores respuestas de la administración pública a los problemas que le son propios.

Conclusión

Derivado de lo expuesto, es necesario puntualizar cuáles son las premisas de las que debe partir el nuevo enfoque multidisciplinario para la administración pública que se propone, en el entendido de que el trabajo a desarrollar en el futuro es arduo, extenso y por supuesto no exento de polémica y amplio debate. Las bases son:

- Existen espacios institucionales de convivencia entre las políticas públicas y el derecho cuya ubicación y análisis permitirían, mediante la construcción de un nuevo enfoque multidisciplinario, generar una concepción más integral de la administración pública, para que ésta pueda brindar mejores respuestas a los problemas que son de su interés; el impulso productivo.

- El impulso productivo de la propiedad multidisciplinaria de las políticas públicas puede mejorar y fortalecer los aportes teóricos, conceptuales, metodológicos y empíricos del derecho, para obtener nuevas formas de hacer políticas desde la administración pública y desde otros aspectos también responsables de esa tarea, sobre todo en aquellas políticas que tienen un corte estrictamente normativo y regulatorio.
- Con la definición del nuevo campo de conocimiento que supone la vinculación institucional entre las políticas públicas y el derecho, se pueden obtener productos doctrinarios más sólidos y de mayor alcance al momento abordar la realidad categorizada como problema, lo cual constituiría un avance significativo en el tratamiento científico de la administración pública.

Así, la tarea académica y la profesional siguen siendo espacios ricos en materia de tópicos de reflexión y análisis, sobre todo cuando la propuesta concreta es generar una nueva forma de entender el objeto de estudio y el estudio del objeto que nos involucra: la administración pública.

Bibliografía

Aarnio, Aulis. Derecho, racionalidad y comunicación social, México, Editorial Coyoacán, 2000.

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

Aguilar Villanueva, Luis F. (coord.). El estudio de las políticas públicas, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1992.

Aguilar Villanueva, Luis F. (coord.). La hechura de las Políticas Públicas, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1992.

Aguilar Villanueva, Luis F. (coord.). La implementación de las Políticas Públicas, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1993.

Aguilar Villanueva, Luis F. (coord.). Problemas públicos y agenda de Gobierno, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1992.

Alchourrón, Carlos y Eugenio Bulygin. Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales, Argentina, Editorial Astrea, 1987.

Baake, Pio y Oliver Perschau. The law and politics of competition policy in Germany, en Giandomenico Majone (ed.), *Regulating Europe*, Londres, Routledge, 1996.

Black, Julia. *Rules and Regulators*, Oxford, Oxford University Press, 1997.

Bryner, Gary. *Bureaucratic discretion law and policy in federal regulatory agencies*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

Ciuro, Miguel Ángel. *La conjetura del funcionamiento de las normas jurídicas. Metodología Jurídica*, España, Fundación para la investigaciones jurídicas, 2000.

Crozier, Michael. *Cómo reformar al Estado*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1995.

Dunleavy, Patrick. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, Londres, Harvester Wheatsheaf, 1991.

Lechner, Norbert. *Cultura Política y Gobernabilidad Democrática*, en *Los desafíos de la Gobernabilidad*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 2000.

Lijhphart, Arend. Democracia en las sociedades plurales. Una investigación Comparativa, Argentina, Grupo Editorial Latinoamericano, 1989.

Lindblom, Charles, El proceso de elaboración de las políticas, España, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1993.

Pardo, María del Carmen (coord.). De la Administración Pública a la Gobernanza, México, El Colegio de México, 2004.

Przeworski, Adam. Una Mejor Democracia, una Mejor Economía, en Los desafíos de la Gobernabilidad, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 2000.

Recaséns, Luis. Los temas de la filosofía del derecho, México, Editorial Porrúa, 2001.

Uvalle, Ricardo, La transformación procedimental y democrática de la Administración Pública, México, IAPEM, 2005.

Uvalle, Ricardo, Perspectiva de la Administración Pública contemporánea, México, IAPEM, 2007.

Weimer, David y Aidan Vining. Policy Analysis: Concepts and Practice, 4th Edition, New Jersey, Prentice-Hall, 2005.

Witker, Jorge y Rogelio Larios. **Metodología Jurídica**, México, Ed. McGraw-Hill, 1997.

Hemerografía

Ackerman, Bruce. The New Separation of Powers, en **Harvard Law Review**, Vol. 113, 2000.

Baum, Lawrence Baum. What Judges Want: Judges' Goals and Judicial Behavior, en **Political Research Quarterly**, Vol. 47, 1994.

Bawn, Kathleen. Political Control versus Expertise: Congressional Choices about Administrative Procedures, en **American Political Science Review**, Vol. 89, 1995.

Breyer, Stephen. Judicial Review of Questions of Law and Policy, en **Administrative Law Review**, Vol. 38, 1996.

Cavazos, David. Capturing the regulatory rule-making process: how historical antecedents of US regulatory agencies impact industry conditions, en **International Journal of Organizational Analysis**, Vol. 15, 2007.

Ferejohn, John y Charles Shipan. Congressional Influence on Bureaucracy, en **Journal of Law, Economics and Organization**, Vol. 6, 1990.

Gerber, Brian y Paul Teske. Regulatory Policymaking in the American States: A Review of Theories and Evidence, en **Political Research Quarterly**, Vol. 53, 2000.

Haines, Fiona, Nancy Reichman y Colin Scott. Problematizing legitimacy and authority, en **Law and Policy**, Vol. 30, 2008.

Hammond, Thomas y Jack H. Knott. Who controls the bureaucracy? Presidential power, congressional dominance, legal constraints, and bureaucratic autonomy of multi-institutional policy-making, en **Journal of Law, Economics and Organization**, Vol. 12, 1996.

Koski, Chris. Regulatory choices: analyzing State policy Design, en **Law and Policy**, Vol. 29, 2007.

Majone, Giandomenico. From the positive to the regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of governance, en **Journal of Public Policy**, Vol. 17, No. 2, 1997.

Maor, Moshe. A scientific standard and an agency's legal independence: which of these reputations protections mechanism is less susceptible to political moves?, en **Public Administration Review**, Vol. 85, 2007.

Mashaw, Jerry. Improving the Environment of Agency Rulemaking: An Essay on Management, Games, and Accountability, en **Law and Contemporary Problems**, Vol. 57, 1994.

Mashaw, Jerry. Prodelegation: Why Administrators Should Make Political Decisions, en **Journal of Law, Economics and Organization**, Vol. 1, 1985.

Morris, Fiorina y Roger Noll. Voters, Legislators, and Bureaucracy, en **American Economic Review**, Vol. 68, 1978.

Morris, Fiorina. Legislative Choice of Regulatory Forms: Legal Process or Administrative Process?, en **Public Choice**, Vol. 39, 1982.

Rose-Ackerman, Susan. American Administrative Law Under Siege: Is Germany a Model?, en **Harvard Law Review**, Vol. 107, 1994.

Scholz, John y Cheng-Lung Wang. Cooptation or transformation? Local policy networks and federal regulatory enforcement, en **American Journal of Political Science**, Vol. 50, 2006.

Spence, David. Administrative Law and Agency Policy-Making: Rethinking the Positive Theory of Political Control, en **Yale Journal of Regulation**, Vol. 14, 1997.

Subirats Joan. “Los Instrumentos de las políticas públicas, el debate público y el proceso de evaluación” en **Revista de Gestión y Política Pública**, México, CIDE, Vol. IV, Núm. 1, 1995.

Tiller, Emerson y Pablo Spiller. Strategic Instruments: Legal Structure and Political Games in Administrative Law, en **Journal of Law and Organization**, Vol. 15, 1999.

Uvalle Berrones, Ricardo. “La relación profesional entre las Políticas Públicas y la administración pública”, en **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, México, FCPyS–UNAM, División de Estudios de Posgrado, Núm. 166, octubre–diciembre, 1996.

Weingast, Barry y Mark Moran. Bureaucratic Discretion or Congressional Control: Regulatory Policymaking by the FTC, en **Journal of Political Economy** Vol. 91, 1983.

Weingast, Barry. The congressional – bureaucratic system: a principal–agent perspective with applications to the SEC, en **Public Choice**, Vol. 44, No. 1, 2004.

West, William. Formal procedures, informal processes, accountability and responsiveness in bureaucratic policy making: an institutional policy analysis, en **Public Administration Review**, Vol. 64, 2004.



Abstract

La racionalidad en la administración pública: un enfoque de proceso de política pública

Elvira E. Naranjo Priego*

La autora revisa los diferentes modelos de racionalidad en la toma de decisiones en lo general y en lo particular dentro del ámbito de la administración pública. Se consideran las limitaciones internas, externas y relacionales que enfrentan los cuerpos burocráticos y políticos en las diferentes etapas del proceso de política pública. El objetivo del análisis es contribuir al diseño de políticas más racionales y aumentar la credibilidad de éstas como forma de legitimación de las acciones gubernamentales. Se propone pasar de una racionalidad instrumental que sólo busca encontrar los mejores medios para alcanzar unos fines establecidos a una funcional que estudie la manera en que la racionalidad puede ayudar a una mejor definición de estos fines.

Palabras clave: Administración pública, credibilidad, proceso, política y racionalidad.

The author reviews different models of rationality in the decision making process in general and in particular within the scope of the public administration. Internal, external and relational restrictions that bureaucratic and political bodies face are considered in the different stages of the public policy process. The purpose of this analysis is to contribute to the design of more rational policies and to improve the credibility of these as a mean of legitimacy of the government action. It is proposed to move from an instrumental rationality that looks only for finding the best means to reach some established ends to a functional one that studies the way in which this rationality can help to reach a better definition of these ends.

Key Words: public administration, credibility, process, policy and rationality.

**Candidata al Doctorado en Política Pública, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Monterrey.*

Introducción

El objetivo de este artículo es analizar la manera en la que se toman las decisiones en el ámbito gubernamental, especialmente dentro de la administración pública en el proceso de políticas públicas. Para esto se utilizará un enfoque en el cual tomando como punto de partida el proceso de política pública y la relación que tiene en cada una de las diferentes etapas con la Administración Pública, ya que si bien por lo general ésta se asocia con el proceso de implementación podrá verse que en realidad se encuentra presente a lo largo de todo el proceso desde la definición del problema, a través de diferentes actores y con diferentes grados de interés y/o poder de participación formal.

En primer lugar se hará un breve repaso de la evolución de las teorías sobre racionalidad como medio para la toma de decisiones. Se tocarán puntos que van desde el modelo de racionalidad completa, hasta los nuevos modelos de racionalidad limitada asimétrica y los que incluyen el contexto como limitante a la racionalidad. Después se comentará sobre el proceso de toma de decisiones en el ámbito gubernamental en general y sobre el proceso de política pública en particular.

La importancia de este análisis radica en dos objetivos importantes del análisis de las políticas que serían lograr políticas más racionales y aumentar la credibilidad de las políticas como forma de legitimación de las acciones de los gobiernos.

Racionalidad

Para estudiar la toma de decisiones empezaremos por conocer las diferentes teorizaciones sobre la racionalidad (irracionalidad) y el contexto bajo el cual se han desarrollado, partiendo desde su origen, el individualismo metodológico.

1. Individualismo Metodológico

El individualismo metodológico como método de análisis sugiere que todos los fenómenos sociales, políticos y económicos son producto de las acciones individuales de las personas y como tal, su estudio debe realizarse a partir del análisis del comportamiento individual. Este método ha sido alternativamente acogido y rechazado, defendido y criticado en diferentes momentos por diferentes ciencias. Las principales críticas se centran en lo reduccionista que resulta su apreciación de la realidad al dejarla dentro del individuo sin considerar que existen formas de identidad colectiva sostenibles por sí mismas, y por la fuerte vinculación que ha tenido con las teorías de elección racional que ha sido tan criticada.

El origen del individualismo metodológico ha sido remontado hasta Hobbes y su obra *Leviathan* (1651) en la cual resaltan las ideas del interés propio y el deseo materialista y egoísta del hombre como su condición natural y que las acciones colectivas se explican por las motivaciones individuales de las personas que integran la sociedad (Dieterlen, 1987).

Su uso en la ciencia económica fue originalmente propuesto por Schumpeter (1908) quien dio la siguiente definición: el individualismo metodológico es una forma de análisis que se inicia siempre a partir del

comportamiento individual (Malo, 2002). A partir de entonces el uso de este método cobró fuerza dentro de la ciencia de la economía y debido a su exitosa acogida dentro de la teoría neoclásica se ha propuesto como método de estudio para todas las ciencias sociales, su principal defensor en este aspecto ha sido Karl Popper quien de una manera normativa define el individualismo metodológico como la doctrina según la cual debemos reducir todos los fenómenos colectivos a las acciones, interacciones, fines y esperanzas y pensamientos de los individuos.

Una de las críticas más importantes al individualismo metodológico es la realizada por Michael Piore (1995) ya que afirma que esta visión impide enfocar adecuadamente los problemas de la vida social y política. Piore propone un nuevo concepto de individualismo que parte de cómo las personas perciben el mundo y posteriormente de cómo esa percepción afecta la vida social y política y por lo tanto la solución de problemas en esos ámbitos (Malo, 2002). Su propuesta es ser un individuo a través del grupo, que denomina como grupos de identidad.

2. Teoría de la Elección Racional

La teoría de la elección racional (teoría neoclásica) tiene como método de estudio el individualismo y en su planteamiento caracteriza a los individuos de una forma muy simplificadora de la realidad ya que 1) lo saben todo, 2) sus preferencias están ordenadas y son consistentes (más es mejor) y 3) cuando tienen que tomar una decisión son capaces de calcular los resultados posibles y elegir el óptimo de acuerdo a estas preferencias. En esta teoría no se consideran elementos externos -la interacción social, por ejemplo- al individuo como endógenos al modelo, sino que entran como una restricción más.

Muchas son las críticas de las que ha sido objeto la teoría de la elección racional. En primer lugar porque es prácticamente imposible saberlo todo, inclusive cuando ese todo se refiera únicamente a aquello que está relacionado directamente con la decisión. En segundo lugar, aun en el caso de que un individuo pudiera conocer todos los diferentes resultados (outcomes) de una acción no tendría la capacidad cognitiva para compararlas. Además, cuando se toma una decisión no hay solamente un resultado único sino que se presentan un conjunto de efectos en diferentes ámbitos, esto quiere decir que el individuo debe comparar no sólo diferentes resultados, sino diferentes conjuntos de efectos.

Cuando alguno de los supuestos de la teoría neoclásica se rompe entonces el modelo queda indeterminado y no ofrece una solución, esto sucede porque se presentan alternativas que son racionalmente equivalentes y que no pueden ser comparadas dentro del modelo.

Las críticas a la teoría de elección racional incluyen la indeterminación, es decir, la incapacidad para dar un único resultado y el hecho de que no puede haber un modelo canónico que diga que sí es y que no es racional.

3. Teoría de la racionalidad limitada

Si bien es cierto que los individuos no son totalmente racionales, es decir, se desvían de la racionalidad, se ha afirmado que estas desviaciones no son aleatorias y caprichosas sino que seguirán algún tipo de regularidad empírica, por lo cual será posible modelar este comportamiento. La propuesta más importante en este sentido es la teoría de la racionalidad limitada propuesta por Herbert Simon (1955).

El hecho de que se pueda modelar la racionalidad limitada es además un punto a favor del individualismo metodológico y del conductismo, ya que eso implicaría que no existe una contradicción entre la ausencia de racionalidad y dichos principios, es decir, el comportamiento individual puede seguirse usando para explicar los fenómenos sociales, políticos y económicos.

Todos estos elementos son incorporados dentro del planteamiento de Simon (1955), en el que señala que además de que la información es limitada, los individuos tienen sus propias limitaciones cognitivas dado que su capacidad de cálculo es limitada. Simon propone que ante estas limitaciones los individuos evaluarán alternativas hasta quedar “satisfechos” con los resultados.

Además, los análisis empíricos dejaban ver que los individuos no actúan siempre racionalmente incluso en situaciones sencillas y en ocasiones sus decisiones contradicen el principio de transitividad de las preferencias. Simon obtuvo el premio Nobel por sus aportaciones en este campo.

La teoría del comportamiento administrativo propuesta por Simon hace una crítica al concepto de “hombre económico” y propone como alternativa al “hombre administrativo” que persigue sus propios intereses, está consciente de sólo algunas de las posibles alternativas pero está dispuesto a llegar a una solución satisfactoria (satisficing) en lugar de continuar en el proceso. Este concepto consiste en lograr un resultado mínimo y no un máximo posible y representa un límite para la toma de decisiones.

En un intento que se puede considerar como una defensa de la racionalidad, Downs (1957) introduce la teoría de la ignorancia racional

que es cuando se rompe el supuesto de información completa pero debido a que los costos de obtener información son mayores a los beneficios, entonces las personas prefieren quedarse racionalmente con menos información para la toma de decisiones (Caplan, 1999). La irracionalidad racional considera la racionalidad un bien como cualquier otro en el que el consumo será mayor entre menores sean los costos (de ser irracional).

4. Racionalidad limitada asimétrica (Unequally Bounded Rationality)

Este nuevo planteamiento surge de la crítica de que afirmar que los individuos sean igualmente racionales o igualmente irracionales no representa un gran avance en realidad, y que de hecho lo importante es reconocer que no solamente la racionalidad es limitada sino que estas limitaciones no son simétricas en todos los individuos (Pelikan, 2006).

En el modelo de elección racional los individuos eligen (toman decisiones) la mejor acción a llevar a cabo ante una determinada situación de un conjunto de preferencias individuales definidas las cuales están delimitadas por un conjunto de restricciones, el punto aquí es que todos los individuos son diferentes y la manera como se moldean sus preferencias depende de restricciones que son impuestas por el contexto y por sus propias capacidades.

De acuerdo con Pelikan (2006, 2007) la racionalidad de los individuos también depende del aprendizaje, tanto de la educación formal como de la propia experiencia, por lo cual se puede esperar que cambie (mejore) con el paso del tiempo. Una implicación interesante de este supuesto es que en ambientes de aprendizaje similares, lo más probable es que

la desigualdad en la racionalidad aumente en lugar de disminuir debido a que el aprendizaje estará determinado por habilidades pre-existentes de los individuos, las cuales son por supuesto diferentes en cada persona.

5. La importancia del contexto social

Partiendo de la crítica a la teoría de la racionalidad se afirma que cuando alguno de sus supuestos básicos se rompe entonces el modelo queda indeterminado debido a que se presentan alternativas que son racionalmente equivalentes y por lo tanto no pueden ser comparadas dentro del modelo. En estos casos, será necesaria una estrategia adicional para llegar a una decisión. Amartya Sen ha propuesto como solución la introducción de los contextos sociales como elementos de decisión dentro del modelo (Klaus, 2001). Sen critica que los modelos formales no contemplan los problemas de pertenencia social y de conflicto institucional, es decir, los efectos de la interacción social.

En 1977, en su artículo *Rational Fools*, Amartya Sen sugiere que los contextos sociales juegan un papel mucho más importante del que se pensaba e incorpora los principios morales de los individuos al modelo. Afirma que los individuos racionales están dispuestos a tomar decisiones basados en principios morales y no en su propia maximización de utilidad (Sen, 1977). En este caso, bajo la teoría de la elección racional el individuo no se consideraría como tal dado que su elección no puede ser explicada en términos consistentes con sus preferencias. Esto sucede debido a los individuos están relacionados con diferentes contextos sociales y en cada uno de éstos tienen un ranking de preferencias independiente. De acuerdo al contexto el individuo utilizará un ranking diferente.

Para explicar estas inconsistencias en el proceso de toma de decisiones Sen introduce el concepto de meta-preferencias y meta-ordenamientos los cuales ordenan los diferentes conjuntos de preferencias que un individuo puede tener para cada contexto.

Entonces en el caso de una comparación valorativa tiene sentido comparar estos meta-ordenamientos respecto a un valor moral.¹ Esta comparación de rankings puede ser interpretada como una comparación entre el grado de compromiso que un actor tiene con los diferentes contextos sociales a los que pertenece.

Esta propuesta implica que 1) los individuos tienen simultáneamente diferentes rankings de preferencias y 2) que éstos pueden ser ordenados por rankings de meta-preferencias.

Sobre la relación del contexto con las instituciones y la toma de decisiones puede decirse que aunque una institución puede representar un determinado contexto social, el concepto de contexto social es más amplio ya que puede contener a un grupo de instituciones. En el marco de contextos sociales, las instituciones limitan las opciones disponibles para la toma de decisiones.

Desde el punto de vista descriptivo, utilizar los contextos como marco para el análisis de las decisiones puede hacer más racional el proceso mismo de toma de decisiones. Y desde el punto de vista normativo esperaríamos que las instituciones sean diseñadas de tal forma que hagan más racional el proceso de toma de decisiones.

¹ Aunque el concepto de meta-ordenamientos puede ser usado con diferentes interpretaciones, Sen lo utiliza para describir la moralidad de las preferencias.

6. Más limitaciones a la racionalidad

Han quedado claras las limitaciones que enfrentan los individuos al tomar decisiones tanto como para obtener información, ordenarla y calcular los posibles resultados en diferentes contextos. Sin embargo, los individuos no sólo tienen limitaciones en estos sentidos sino que enfrentan limitaciones para procesarla (Ormerod, 2003), (Sen, 1997).

Amartya Sen en su artículo *Maximization and the Act of Choice* (1997) presenta algunos casos en los cuales el acto mismo de la toma de decisiones tiene un impacto en el comportamiento maximizador de los individuos y sobre sus preferencias. Sobre el proceso de decisión y la identidad del individuo que realiza la elección muestra con ejemplos de uso epistémico situaciones en las que los individuos cambian el orden de sus preferencias y parecen no estar llevando a cabo elecciones racionales. Menciona factores como 1) la reputación y otros efectos personales indirectos; 2) compromiso social e imperativos morales; 3) efectos directos en el bienestar; y 4) la existencia de convencionalismos.

Considera también el papel de quien tiene la responsabilidad en la decisión como un factor importante ya que hay casos en que tener la responsabilidad representa un carga y una restricción ante la toma de decisiones. El análisis de la responsabilidad debe considerarse sin que sea confundido con el consecuencialismo donde las decisiones son tomadas únicamente en base a las consecuencias que acarrearán.

Además del proceso de elección, Sen se refiere también a otro factor que define como la inescapabilidad decisional, es decir, que las decisiones se tienen que tomar independientemente de que se haya terminado con el proceso de elección o no. Pone énfasis en los casos en que la racionalidad se ve afectada por otros factores como la influencia del

“acto de elegir” y del “menú” en la decisión. Por ejemplo, en el caso de los “menús” que se enfrentan afirma que es posible obtener información adicional dependiendo de menú que enfrenta el individuo, de tal forma que puede darse el caso de que una ampliación en las opciones lleve al individuo a rechazar la opción misma.

7. Valores personales: la dimensión moral de la toma de decisiones

Existen muchas definiciones de lo que es propiamente un valor, algunas lo definen como una concepción explícita o implícita de lo que es deseable y tiene influencia en la selección de los modos, medios y/o fines de una acción; otras como creencias normativas de los estándares de conducta propios y los resultados preferidos o deseados. Lo que es común sin embargo en ellas, es que vienen a tener influencia en las acciones de los individuos en función de algo que es deseable. Por lo cual puede afirmarse que los valores están asociados al comportamiento de los individuos y que las personas que toman decisiones están influenciadas por diferentes sistemas de valores. (Fritzsche & Oz, 2007).

Fritzsche y Oz realizan un trabajo empírico que demuestra que diferentes escalas de valores impactan de manera diferente en las conductas, y toman como base de análisis algunas conductas no deseables como el soborno, la coerción, el robo, la discriminación y el engaño.

Realizan una clasificación de los sistemas de valores en: valores altruistas, valores tradicionales (conservadores), valores egoístas, y apertura al cambio de valores. Por medio de un análisis econométrico se demuestra que tienen un impacto significativo en la toma de decisiones dentro de las organizaciones sin dejar de reconocer que

hay otros factores que también influyen como el clima organizacional, la cultura organizacional, y las relaciones con superiores, compañeros, subordinados, entre otros.

La toma de decisiones en el ámbito gubernamental

Curzio en su libro *Toma de Decisiones* (1998) ofrece diferentes tipologías de las decisiones que se toman en el sector público. Por un lado, nos dice, las decisiones que se toman en una organización pueden clasificarse de acuerdo al nivel en que se toman. En primer lugar, estarían las decisiones que están relacionadas con las metas y fines de la organización y que son tomadas por los dirigentes y se conocen como decisiones ejecutivas. En el sector público estas serían las decisiones de corte político tomadas por los altos mandos y no por los burócratas. Y en segundo lugar están las decisiones relacionadas con los mandos intermedios, que forman parte de la cadena de acción y que estarían más en los terrenos de la burocracia.

Esto se relaciona con la teoría del comportamiento administrativo de Simon en la que hace una diferencia entre los individuos que tienen alta jerarquía en las organizaciones y que toman decisiones con un alto componente valorativo y los que se encuentran más abajo y toman decisiones con un contenido factual, se trata de decisiones sobre qué y cómo hacer respectivamente.

De acuerdo a su tipo, Curzio clasifica a las decisiones como aleatorias, paramétricas o estratégicas, dependiendo de la naturaleza del objetivo y del contexto. Las decisiones aleatorias son aquellas en que se quiere asegurar que no hay intereses particulares involucrados, y se entienden

más fácilmente con dos ejemplos, la selección de los funcionarios de casilla y en lo que era anteriormente el sorteo de los que realizarían el servicio militar (bola blanca, bola negra). Las decisiones paramétricas, se acercan más al contexto de elección racional, cuando el comportamiento de los actores y el proceso son estables. Son parte de un proceso institucionalizado, instrumental, con procedimientos establecidos. Se trata principalmente de procedimientos administrativos.

Por el contrario, las decisiones estratégicas son las que se toman cuando se enfrentan situaciones que no son controlables y se tiene que decidir tomando en cuenta una multiplicidad de factores y de efectos. Es en esta categoría donde se encuentran las decisiones de política pública.

Las decisiones públicas se toman para alcanzar los objetivos del Estado y tienen un alto grado de complejidad entre otras cosas porque el receptor de tales decisiones es la misma sociedad de donde vienen los recursos del Estado para tomar estas acciones y porque no existe un criterio único que condicione la orientación de las decisiones.

Uno de los objetivos de los estudios de política y políticas relacionados con la racionalidad es precisamente hacer que las decisiones de política pública y administración pública sean más racionales. Un análisis racional de las políticas que de paso sea una fuente de legitimidad para los gobiernos.

Racionalidad instrumental vs. racionalidad funcional. Históricamente lo que se ha entendido como racional en el ámbito de análisis de políticas ha sido la racionalidad instrumental, este tipo de racionalidad se reduce a encontrar los mejores medios para alcanzar unos fines establecidos (Thacher, 2004); (Malo, 2002), en determinar la forma en que diferentes factores influyen en el logro de estos fines u objetivos. Sin embargo, ha

habido muy poco interés en estudiar la manera en que la racionalidad puede ayudar a una mejor definición de estos fines.

En lo que se conoce como la racionalidad de las políticas una definición adecuada de los fines de la política pública es tan importante como la selección de los medios para lograr dichos fines, sólo que en este caso se habla de una racionalidad valorativa (value rationality) que va más allá de la racionalidad instrumental (Thacher, 2004). Bajo el punto de vista de la racionalidad valorativa una mejor selección de cuáles deberían de ser los fines de la política pública contribuirá en mucho a tener políticas más racionales.

Acerca de la racionalidad de los gobiernos en la toma de decisiones se han escrito diferentes trabajos (Pelikan, 2007; Thacher, 2004) sin embargo reducen su estudio a la racionalidad de los gobiernos como tales, es decir, como un único agente en el proceso de toma de decisiones. Se habla de la racionalidad del gobierno como institución pero poco de los individuos que son quienes finalmente toman las decisiones. El trabajo de Pelikan (2007) es interesante ya que realiza una comparación de las presiones competitivas de racionalidad que enfrentan los mercados versus el gobierno. Concluye que estas presiones son menores en este último, por lo que el supuesto de racionalidad es menos legítimo que en el análisis de mercado, debido a que la competencia es sustituida por votaciones, selección política y decisiones administrativas.

La principal limitante que se ve en este trabajo es que considera a las decisiones administrativas como limitantes del comportamiento racional en los gobiernos ya que las pone al nivel de las decisiones políticas, es decir, las considera dadas dentro de un contexto político, lo cual no es necesariamente válido ya que la Administración Pública es una arena importante de decisiones dentro del ámbito gubernamental.

El trabajo de Pelikan parte del análisis de la racionalidad individual en el proceso de elección pública; sin embargo se centra en los agentes políticos, de los cuales afirma que pueden ocasionar pérdidas sociales tanto como si son agentes totalmente racionales pero con un comportamiento egoísta de rent-seeking, como si son bien intencionados pero incompetentes racionalmente.

Después da un salto al considerar la racionalidad de los gobiernos como un promedio de la racionalidad de sus integrantes y se ocupa de los casos y supuestos en los cuales la racionalidad de los miembros del gobierno será superior o nó a la racionalidad promedio del resto de la población.

Allison (Curzio, 1998) propone diferentes modelos para explicar el comportamiento gubernamental. En uno de ellos afirma que los gobiernos perciben los problemas estratégicos a través del sesgo de cada una de las organizaciones que lo integran. Ya que son estas instituciones quienes manejan y procesan la información, que les permitirá definir las alternativas y estimar las consecuencias. Cada una de las organizaciones funciona de acuerdo a un comportamiento específico y tiene responsabilidades distintas en función de sus áreas de trabajo. Los encargados de coordinarlas son los políticos o líderes.

De acuerdo con la teoría de racionalidad limitada, el comportamiento de cada organización está determinado por las rutinas definidas en ellas y que representan una limitante a la racionalidad de los individuos. Cada organización está orientada por metas y objetivos particulares que no necesariamente son compartidos por las demás agencias gubernamentales. Los resultados de los procesos de decisión organizacionales están limitados por las rutinas o procedimientos

preestablecidos y la información procesada depende de las posibilidades de cada organización, reglas y procedimientos y de su influencia dentro del conjunto de organizaciones gubernamentales.

En un segundo modelo se explica el comportamiento gubernamental mediante juegos de poder y no con base en resultados esperados. Los actores son jugadores que no solo atienden cuestiones estratégicas específicas sino problemas de tipo político.

Hay que suponer que los jugadores tienen intereses competitivos, que sus prioridades y percepciones dependen de su posición, que les interesan los problemas inmediatos más que los estratégicos, y que tratan de influir en alguna etapa de la decisión.

Citando a Curzio (1998): las acciones gubernamentales pueden provenir de diferentes impulsos. En una decisión gubernamental se dan de manera simultánea una variedad de juegos en donde distintos jugadores con propósitos diferentes suministran diversas intenciones a un resultado.

1. La decisión en el proceso de política pública

En esta sección se pretende analizar el proceso de decisiones en las diferentes etapas del proceso de políticas públicas, y no la decisión propiamente vista como una de las etapas del proceso de política pública. Lo que se busca explicar y es la propuesta de este trabajo es que en cada una de las diferentes etapas se enfrentan diferentes tipos de decisiones; participan una variedad de actores incluyendo a la administración pública; y cada uno de estos actores en cada una de las etapas toma decisiones con diferentes niveles de racionalidad y restricciones, restricciones que pueden ser cognitivas, económicas, de

información, institucionales, políticas, jurídicas o administrativas. A lo largo de este análisis se hará hincapié en el papel de la administración pública.

En la medida que el proceso de políticas públicas se lleva a cabo dentro de diferentes organizaciones -agencias de gobierno- y las organizaciones están formadas por individuos racionales que toman decisiones es necesario adentrarnos en el proceso desde el punto de vista de la racionalidad individual pero con pleno conocimiento de la influencia del contexto social, económico y político.

Como ya vimos, la toma de decisiones está afectada, limitada o acotada por una variedad de elementos que van desde la disponibilidad de información, por citar lo menos, hasta la capacidad cognitiva, el sistema de valores e inclusive las emociones de los individuos, pasando por el papel de las instituciones como limitantes del proceso de elección y de los contextos particulares y grupos de identidad a los que pertenece un individuo. De tal forma que hay limitantes internas, externas y relacionales.

2. La definición del problema

En la definición del problema participan una variedad de diferentes actores, desde un sin fin de grupos de interés de la sociedad hasta la burocracia. Grupos de interés son individuos organizados que pretenderán influir en el proceso de toma de decisiones del gobierno.

La forma en la que se define un problema limita la definición de las alternativas y soluciones. En un sentido positivo, una definición creativa será aquella que permite la redefinición de nuevas alternativas para

abordar el problema. En psicología se conoce este fenómeno como framing y se ha demostrado que efectivamente la manera en que se plantean los problemas determina en buena medida las respuestas que se obtienen.

La relevancia del framing es un hecho generalmente aceptado dentro del análisis de políticas públicas, sin embargo creemos valioso presentar un ejemplo en el que derivado del planteamiento de las alternativas, el ordenamiento de las preferencias cambia. El experimento fue hecho por Tversky y Kahneman (1981), y consistió en pedir a los participantes que imaginaran que los Estados Unidos se estaban preparando para el brote de una enfermedad inusual que se pronosticaba que mataría a 600 personas. Se propusieron dos programas alternativos para combatir la enfermedad y se les presentaron las alternativas como estimaciones científicas exactas de lo que sucedería.

Caso 1. Al primer grupo de participantes se les presentaron las siguientes alternativas:

Programa A: “200 personas se salvarán”.

Programa B: “Hay un tercio de posibilidades de que se salven 600 personas y 2 tercios de que no se salve a nadie”.

En este caso el 72% de los participantes eligieron el programa A y el resto el programa B.

Caso 2. Al segundo grupo de participantes se les dio a escoger entre:

Programa C: “400 personas morirán”.

Programa D: “Hay un tercio de probabilidad de que nadie muera y dos tercios de probabilidad de que 600 personas mueran”.

En este otro planteamiento el 78% de los participantes eligió el programa D y el 22% restante el programa C. Sin embargo, los programas A y C, y B y D son idénticos.

Experimentos como éste demuestran cómo el planteamiento de un problema puede llevar a que los individuos tomen decisiones que racionalmente son contradictorias e inconsistentes. Un patrón típico en este tipo de conductas es que en las elecciones que involucran ganancias los individuos se comportan frecuentemente como aversos al riesgo, digamos que van a lo seguro (caso 1), mientras que en elecciones que involucran pérdidas se convierten en tomadores de riesgos, lo peor que puede pasar es quedar igual (caso 2).

La importancia de este ejemplo viene dada porque en el planteamiento de los problemas públicos una parte importante de la información relevante es generada por organizaciones dentro de la administración pública.

A pesar de los avances de la nueva gestión como paradigma de la administración pública, cada organización está orientada por metas y objetivos particulares que no necesariamente son compartidos por las demás agencias gubernamentales. Los individuos dentro de las organizaciones (a pesar de los planteamientos de Weber) no son ni neutrales ni imparciales y además tienen sus propios problemas de maximización de utilidades.

Ciudadanía. En las sociedades que gozan de ciudadanías desarrolladas e informadas (y en las que no también), ésta se organizará alrededor de

lo que consideren problemas públicos que los afectan y que requieren de la actuación del gobierno por medio de política pública. El tipo de decisiones que toma la ciudadanía en esta etapa es de tipo dicotómica: participar o no; las comparaciones que hace son de tipo valorativo. Los principales limitantes del actuar de la ciudadanía, al tratarse de un problema de acción colectiva, son los típicos de free-rider, bienes públicos y externalidades.

Administración Pública. Como ya se dijo el principal papel de la administración pública en esta etapa del proceso de política pública es el de ser proveedor de la información relevante para la definición del problema. Por lo tanto, el tipo de decisiones que se toman son más basadas en la valoración propia de la institución del problema que se trate. En esta etapa se están definiendo los fines de la política pública más que los medios por lo que la racionalidad es más funcional que instrumental.

3. Formación de la Agenda

Una vez que el problema ha sido definido viene la etapa de formación de la agenda. Básicamente aquellos grupos que se ven como beneficiarios de las acciones que el gobierno pueda tomar respecto al problema serán los que apoyen con más fuerza. En este punto es posible que organizaciones políticas adopten la problemática como bandera, con el único fin de obtener beneficios electorales². En estos casos las decisiones sobre apoyar o no la causa implican una racionalidad más instrumental ya que se centrará en los medios para lograr el fin deseado que ya está definido (ganar votos).

La principal decisión que se toma en esta etapa se encuentra en el ámbito de la política, ya que será aquí donde finalmente se tome la decisión de incluir el problema en la agenda pública. Las limitaciones que enfrentan estos agentes son muy grandes ya que ante problemas sociales de diferentes naturalezas que compiten por los recursos públicos, no existirá un único sistema de evaluación que permita tomar una decisión racional, además la 2. En última instancia el objetivo de los partidos políticos es ganar elecciones.

La carga valorativa ética y moral se incrementa ya que problemas que no sean incluidos tienen un impacto directo en la vida de personas, pensemos en políticas de salud, pobreza, educación, etc. El elemento ideológico siempre estará presente en la decisión, depende de los valores políticos.

Para las diferentes organizaciones de la administración pública el interés en que determinadas políticas suban a la agenda se relaciona en cierta medida en el interés que tengan en la implementación. Una organización estará más dispuesta a apoyar las políticas que caigan dentro de su esfera de competencia ya que implica la participación en los programas y la asignación de recursos obviamente. El interés visto desde este punto de vista es legítimo, ya que todas las organizaciones están preocupadas por la conservación de su propia existencia, además los procesos de política pública tienen una dependencia temporal, los contextos políticos cambian, y las relaciones entre los problemas y las soluciones también.

4. Decisión

La decisión es una etapa de deliberación en la que se consideran las alternativas posibles para atacar un problema público definido que ha sido llevado a la agenda, se estudia la naturaleza del problema y los actores implicados en el mismo y se examinan los medios y los impactos de cada alternativa. En la decisión convergen varias lógicas, la administrativa, política, social, económica, cultural, etc. y los grupos de presión tienen un papel menor, ya que se trata básicamente de la elección de los medios adecuados para lograr los fines que han sido definidos con anterioridad.

En el esquema de racionalidad completa, para tomar una decisión sólo sería necesario conocer el ordenamiento de los resultados de las diferentes opciones. Sin embargo, se debe decidir no sólo cual es la opción preferida, sino cual es la probabilidad de que con sus decisiones (acciones) realmente ocurra lo esperado; la probabilidad de que el evento ocurra aun sin la participación del gobierno y la probabilidad de que el evento menos preferido ocurra aún con su participación con política pública.

En esta etapa del proceso habrá mucho interés por que las tomas de decisiones se hagan de manera instrumental, todas las ideologías intentarán justificar sus decisiones con argumentos científicos para descargar la responsabilidad de actos decisivos a los gobiernos.

Dentro de la corriente del determinismo, todas las opciones y resultados están determinados por el aparato administrativo y la racionalidad, se trata de un mundo que está lleno de procedimientos, normas, códigos,

sistemas, etc. pero en esta visión el gobierno no es más que un operador y no un elemento ideológico que pretende dar movilidad a los sistemas políticos y administrativos (Curzio, 1998).

En un enfoque liberal las personas sí son libres para decidir. Las decisiones se basan en la lógica de la causalidad lineal, la racionalidad y la libertad. Sin embargo, la lógica lineal en las ciencias políticas y administrativas fueron sustituidas por la complejidad, por lo que el artículo de Lindblom La ciencia de salir del paso resulta ser una puerta de escape. En este artículo se argumenta que un enfoque racional técnico en realidad no es posible por lo que ofrece una alternativa/justificación de las acciones del gobierno para actuar por otros métodos como el incrementalismo.

5. Implementación

Puede decirse que la Administración Pública es la actividad organizadora del Estado, tradicionalmente ligada a la etapa de implementación dentro del proceso de política pública pero involucrada de manera directa/indirecta en las demás etapas. Por lo general las políticas no se implementan tal y como fueron diseñadas, sino que los cuerpos burocráticos expertos en la implementación tienen la facultad de introducir cambios en el proceso.

En esta etapa de implementación, el proceso de elección toma la forma del problema agente-principal en la modelación de las relaciones de los burócratas con los poderes el legislativo, el ejecutivo o el judicial e inclusive con la sociedad.

El problema del agente-principal surge por asimetrías de información. El agente tiene dos ventajas sobre el principal. La primera se presenta desde el proceso de selección ya que el principal no puede saber con precisión las calificaciones exactas del agente, este problema se conoce como selección adversa. La segunda ventaja se da en el proceso de monitoreo del agente después de que el contrato se ha establecido ya que el principal no tiene la habilidad ni los recursos para realizar un monitoreo constante, este problema se conoce como riesgo moral (moral hazard).

Cuando el análisis se hace desde la perspectiva de racionalidad limitada, se centra en los efectos de los esquemas de incentivos en las instituciones y en eficiencia estática de las decisiones (Pelikan, 2006). Sin embargo, el análisis de racionalidad no es suficiente ya que, incentivos correctos pueden no ser de mucha ayuda en presencia de individuos poco racionales o por el contrario, individuos muy racionales tampoco serán de mucha ayuda (incluso podrían ser peligrosos) en ausencia de los incentivos correctos.

El principal problema en la implementación se presenta en el ámbito de la burocracia. De acuerdo con el pensamiento Weberiano, el aparato administrativo está integrado por funcionarios individuales que son libres en lo personal pero bajo supuestos y características como que son parte de una organización jerarquizada, tienen tareas definidas y una competencia delimitada, pero además son neutrales e imparciales y están sometidos por la obediencia y la disciplina. Sin embargo, la realidad no es muy cercana al planteamiento de Weber, al menos no en un sentido positivo de descripción del aparato administrativo, en el aspecto normativo no cabe duda que es ideal: una administración burocrática racional, que trabaja con precisión, estabilidad, disciplina y es técnicamente eficiente.

En el proceso de decisión y diseño de la política pública, los agentes involucrados harán uso de diferentes racionalidades además de la técnica/instrumental, racionalidad política, administrativa y jurídica.

6. Evaluación

El objetivo de la evaluación de las políticas públicas es medir el grado en el que se están alcanzando las finalidades esperadas y determinar si se debe continuar con la política, adecuarla o simplemente suspenderla. En un principio las evaluaciones se centraban en la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos, análisis costo-beneficio, etc. sin embargo cada vez más la esencia de la evaluación está cambiando hacia la medición del impacto.

De acuerdo con el tipo de objetivos que se evalúan se pueden definir diferentes tipos de evaluación (Munger, 2000). La evaluación tradicional que se enfoca en el monitoreo del cumplimiento de tareas rutinarias; la evaluación de la satisfacción del cliente; la evaluación como una lista del cumplimiento de resultados medibles; evaluación de gastos y efectividad; y por último la evaluación del impacto a largo plazo de la política, es decir en qué medida se han alcanzado los objetivos centrales de la política. Todos los tipos de evaluación son importantes y en cada uno hay todo un proceso de recolección de información relevante, esencial para la evaluación.

Tradicionalmente la evaluación de las políticas se realiza por la misma organización que la implementa por medio de informes de resultado, esto pone en la mesa de nuevo todos los problemas relacionados con la asimetría de la información y el problema agente-principal.

Burocracia. Los cuerpos burocráticos, si son responsables de la evaluación de los mismos programas que implementan, tendrán incentivos a sobrevalorar los resultados obtenidos, pudiendo caer incluso en la manipulación³ o falseamiento de datos. Un comportamiento de este tipo está relacionado con el tema de la responsabilidad, entre más posibilidades haya de que se actúe en consecuencia ante fallas en la implementación, mayores serán los incentivos para presentar la información de forma tendenciosa.

Nos referiremos a manipulación al acto no de falsear la información, sino simplemente a adecuar la presentación de la misma con el objetivo de resaltar aspectos de interés particular, ya sea hacia el éxito o el fracaso.

Hay otros casos en que los encargados de la evaluación de las políticas son organizaciones dentro de la administración pública pero diferentes a la que ha llevado a cabo la implementación (incluso podría ser un área diferente dentro de la misma organización). En este caso, los incentivos a manipular la presentación de la información son parecidos, pero el sentido que se le de (positivo-negativo) dependerá del contexto en el que se estén dando las relaciones inter organizacionales. En estos contextos se pueden presentar elementos de irracionalidad como conflicto, sabotaje y luchas burocráticas.

En otros casos, la evaluación es realizada por organizaciones fuera de la administración pública, lo que contribuye a la transparencia del proceso, sin embargo aún y cuando estas organizaciones obtienen información por su cuenta, en gran medida son los mismos cuerpos burocráticos quienes están encargados de proveer la información para la evaluación de tal forma que los problemas de agencia siguen presentes.

El papel de monitoreo que desempeñan otros poderes dentro del estado (el legislativo, por ejemplo) es importante pero estará lleno de predisposiciones partidistas y se centrará principalmente en el monitoreo del uso de los recursos. Por lo que la evaluación resulta ser una combinación entre la racionalidad técnica y política.

La evaluación aunque de una manera más informal también la realiza la ciudadanía. Los sujetos que han sido beneficiados (o no) por la política tienen de alguna manera mayores incentivos a expresar su conformidad (inconformidad) o a realizar búsqueda de información (lo cual implica costos) para llevar a cabo una evaluación de una determinada política, estaríamos hablando de una racionalidad pública que va de la sociedad hacia el gobierno. Sin embargo los principales problemas con la organización de la ciudadanía son de elección pública, surgen nuevamente los conceptos de externalidad, bien público y freeriders.

Conclusión

Se inicia este trabajo con una recapitulación de las diferentes teorías de racionalidad que han servido de base para la modelación de los fenómenos sociales, económicos y políticos en el último siglo. La gran mayoría de ellos parten del individualismo metodológico para generalizar comportamientos de lo individual a lo colectivo. Derivado de esto, el comportamiento racional de los individuos es clave para la generalización. Sin embargo, los trabajos de Simon abrieron la caja de Pandora al demostrar que en realidad la racionalidad de los individuos está limitada, tanto por la disponibilidad (costos) de la información como por una serie de limitaciones cognitivas, entre las que se incluye el framing y otras limitaciones derivadas del proceso mismo de la toma de decisiones.

Contribuciones posteriores llaman la atención sobre que la racionalidad es limitada pero no es simétrica en los individuos, derivado en parte porque las restricciones y contextos que enfrentan dependen en cierto grado de su percepción y de sus habilidades cognitivas innatas. Esta teoría implica incluso que en contextos de aprendizaje la brecha entre estas limitaciones se puede incrementar, ya que los individuos con mayores habilidades aprenderán más, tanto de la educación formal como de la experiencia propia, que los individuos menos capaces.

Amartya Sen hace contribuciones muy importantes al estudio de la racionalidad ya que incorpora el papel de la racionalidad valorativa en diferentes contextos, introduciendo el concepto de meta-preferencias para hacer meta-ordenamientos basados en sistemas de valores determinados por el contexto y que parecen solucionar el problema de la falta de consistencia en las decisiones individuales, y por lo tanto falta de racionalidad.

Se habla entonces de una gran cantidad de diferentes “racionalidades” del individuo tanto a nivel personal como a nivel colectivo. La idea ha sido siempre explicar el comportamiento individual para poder predecir el comportamiento colectivo. El éxito ha sido modesto, ya que incorporar elementos que se acercan más la realidad, se alejan de la posibilidad de la modelación matemática.

El éxito más importante de este conjunto de nuevos planteamientos es el reconocimiento de la variedad de factores que convergen en la toma de decisiones. El gobierno y todas las organizaciones públicas, como tales, tienen como un elemento intrínseco la toma de decisiones, decisiones que en última instancia realizan los individuos, que además de sus propias limitaciones y valores, al pasar a formar parte de la

administración pública (brazo ejecutor del estado por excelencia) quedan sumergidos en una nueva racionalidad institucional.

El proceso de política pública es la decisión estratégica del gobierno más importante. Se ha descrito el papel que juegan la administración pública y los cuerpos burocráticos en todo el proceso de política pública y no solamente en la implementación.

Un actor esencial en el proceso de política pública es pues la burocracia, los nuevos esquemas de gestión pública no olvidan este punto y consideran su comportamiento como clave en los procesos de administración y de política. El reto es planteamiento de una teoría de comportamiento burocrático que considere la incertidumbre inherente no sólo a los contextos de agencia sino a los políticos, sociales y del sistema de valores.

Los incentivos de la burocracia para cumplir con sus responsabilidades cotidianas pueden estar bien definidos al igual que sus tareas, sin embargo dentro del proceso de política la administración pública se involucra de diversas formas, y en muchas de ellas la racionalidad es más política y contextual lo que trae como consecuencia que el diseño de incentivos no sea tan eficiente como se ha planeado. Y esto no quiere decir que el diseño no sea adecuado, sino que los esquemas de incentivos son eficientes bajo la premisa de que los individuos son racionales y por lo tanto ante un esquema de incentivos bien diseñado puede pronosticarse su actuación.

Todos estos elementos tienen un impacto en el comportamiento racional (irracional) de los individuos, ya sea que entren como restricciones al modelo o como parte de un ordenamiento diferente en las preferencias,

los contextos deben tomarse en cuenta. No debe olvidarse que la nueva gestión surge de la confluencia de diferentes teorías todas ellas basadas en el individualismo y conductismo (elección pública, agente-principal, gerencialismo en su esquema individual y el neoinstitucionalismo).

Es importante reconocer la fuerza de las burocracias derivada de monopolios en 1) información, lo que genera asimetrías de información; y 2) la provisión de ciertos bienes y servicios, y como tales operarán con ineficiencias a menos que haya un organismo regulador eficiente. Reconocer además que la burocracia no es neutral ni imparcial, busca como todos, la maximización de sus utilidades.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica.

Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *La Hechura de las Políticas*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1992.

Anderson, E. (2001). Unstrapping the Straitjacket of 'Preference': A Comment on Amartya Sen's Contributions to Philosophy and Economics, en *Symposium on Amartya Sen's Philosophy*.

Caplan, B. (1999). *Rational Ignorance vs. Rational Irrationality*, George Mason University, Department of Economics and Center for the Study of Public Choice, Fairfax, VA.

Curzio, L. (1998). *Toma de Decisiones*. México, Instituto Federal Electoral.

Dieterlen, P. (1987). **Teoría de la Elección Racional, un ejemplo del Individualismo Metodológico**, Recuperado el Noviembre de 2007, de ITAM Biblioteca “Raúl Baillères Jr.”: http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras11/textos3/sec_1.html

Festré, A., & Garroustre, P. (3 de Abril de 2007). **Rationality, Behaviour, Institutional and Economic Change in Shumpeter**. Philosophy, Politics and Economics Workshop, George Mason University.

Fritzsche, D. J., & Oz, E. (2007). **Personal Values' Influence on the Ethical Dimension of Desition Making**. Journal of Business Ethics , No. 75, 335-343.

Gerrard, B. (1993). **The Economics of Rationality**. London: Routledge.

González, J. I. (2000). **La Ilegalidad, los Meta-Ordenamientos y las Meta-Preferencias**.

Revista de Economía Institucional (No. 2), págs. 37-52. Harmon, M. M., & Mayer, R. T. (1999). **Teoría de la Organización para la Administración Pública**. México, Editorial Fondo de Cultura Económica.

Hegel, H. (1975). **Filosofía del Derecho**. México, UNAM.

Jones, B. D. (1998). **Bounded Rationality. Discussion Paper**, University of Washington, Center for American Politics and Public Policy.

Jones, B. D. (2003). Bounded Rationality and Political Science: Lessons from Public Administration and Public Policy. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Vol. 13 (No. 4), 395-412.

Jones, B. D., Boushey, G., & Workman, S. (2006). Behavioral Rationality and the Policy Processes: Toward a New Model of Organizational Information Processing. En G.

Peters, & J. Pierre (Edits.), **Handbook of Public Policy**, London, SAGE Publications.

Klaus, T. (2001). **Rational Choices - Social Contexts**.

List, C. (2005). **Group Knowledge and Group Rationality: a Judgment Aggregation Perspective**, London School of Economics and Political Science, Department of Government.

Malo, M. Á. (2002). **Individualismo Metodológico y Racionalidad: Una Extensión de la Crítica de Piore**, Universidad de Salamanca, Departamento de Economía e Historia Económica.

March, J. G., & Simon, H. A. (1987). Teoría de la Organización. Barcelona: Ariel, S.A. Mullainathan, S., & Thaler, R. H. Behavioral Economics.

Munger, M. C. (2000). Analizing Policy. choices, Conflicts, and Practices. Nueva York: Norton.

Ormerod, P. (2003). What can Agents Learn? Plenary Address to the Australian Economic Society Conference. Camberra.

Pardo, M. d. (2004). De la Administración Pública a la Gobernanza, México: El Colegio de la México.

Pelikan, P. (Septiembre de 2006). Markets vs. Government whe Rationality is Unequally Bounded: Some Consecuences of Cognitive Inequalities for Theory and Policy. Prage University of Economics and The Ratio Institute, Stockholm.

Pelikan, P. (2007). Public Choice with Unequally Rational Individuals, Walter Euken Institut.

Pettit, P. (2000). Rational Chioce, Functional Selection and empty Black Boxes. Journal of Economic Methodology, Vol. 7 (No. 1), 33-57.

Powell, W. W., & Dimaggio, P. J. El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional.

Sen, A. (Julio de 1997). Maximization and the Act of Choice. *Econometrica* , Vol. 65 (No. 4), págs. 745-779.

Sen, A. (1977). Rational Fools: A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory. *Philosophy and Public Affairs* , Vol. 6 (No. 4), 317-344.

Simon, H. A. (1955). A Behavioral Model of Rational Choice. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 6, 99-118.

Thacher, D. (2004). **Value Rationallity in Policy Analysis**. University of Michigan.

Thompson, F., & Miller, H. H. (2003). New Public Management and Bureocracy Versus Business Values and Bureocracy. *Review of Public Personnel Administration*, Vol. 23 (No. 4), 328-343.

Tirole, J. (2002). Rational Irrationality: Some Economics of Self-Management, en *European Economic Review*, Vol. 46, 633-655.

Tversky, A., & Kahneman, D. (1981). The Framing of Decisions and the Psychology of Choice. *Science*, 4538.

Yerznkyan, B. (2005). **Institutional Reality of Socio-Economic Systems and the Concept of Institutional Man**, Russian Academy of Science, Central Economics and Mathematics Institute, Rusia.



Abstract

El autor analiza el papel del gobierno en retrospectiva y bajo las distintas ópticas de las ciencias sociales. Empezando por el pensamiento político liberal que dio origen a un Estado moderno, monopolio del ejercicio de la violencia y de la salvaguarda de la propiedad privada y la integridad física de la población. Una vez lo anterior, el autor se adentra a la justificación de un gobierno burocrático, conformado por especialistas, no hacedores de política. Luego se aboca al nacimiento y muerte de un Estado benefactor, que requirió del replanteamiento de un gobierno no solo eficiente, sino también más democrático. Gobierno que solo puede existir bajo la nueva gobernanza, entendida ésta como un proceso mediante el cual los actores sociales deciden sus objetivos de convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos, donde finalmente se plantea que las políticas públicas sean el medio de comunicación y entendimiento entre el gobierno y la sociedad.

Reinterpretando el papel del Gobierno

Manuel Kinto Reyes*

Palabras clave: Estado, gobierno, gobernanza, política y sociedad.

The author analyzes the role of government in hindsight and under different optical social sciences. Starting with the liberal political thinking, this led to a modern State, monopoly of the exercise of violence and safeguard of private property and physical integrity of the population. Once the above, the author goes to the justification of a bureaucratic government, formed by specialists, not politics. After addresses at birth and death of a welfare state, which required the restatement of a government not only efficient but also more democratic. government which can only exist under the new governance, understood as a process by which players choose their goals of social coexistence and ways to coordinate to do, where public policies are the means of communication and understanding between the government and society.

* Candidato a Doctor en Política Pública, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Monterrey

Key Words: State, government, governance, politics and society.

“Gobernar siempre quiere decir hacer descontentos”.

Anatole France

“El mayor peligro de los gobiernos es querer gobernar demasiado”.

Conde de Mirabeau

“Estoy a favor de un gobierno que sea vigorosamente frugal y sencillo”.

Thomas Jefferson

Introducción

Durante décadas el papel del gobierno ha sido revisado desde diversas aristas, y como era de esperarse las posiciones se mueven en una línea con dos extremos antagónicos, donde por un lado se favorece la posición intervencionista del gobierno como promotor del desarrollo¹ y por otro la posición más liberal que señala que el gobierno debe restringirse a sus funciones limitadas. Sin embargo, más allá de contribuir a un debate estéril, valdría la pena identificar las coincidencias y no las divergencias, buscar el punto medio y de manera ecléctica entender el desarrollo de las sociedades como un juego dinámico y cooperativo, no como un fin último, donde de antemano se reconozca que existen fallas del mercado² y fallas del gobierno,³ pero también fallas de la ciudadanía.

¹ Véase “La Teoría General del Empleo, Interés y el Dinero” de John Maynard Keynes (1936). De acuerdo Keynes el gobierno debería intervenir para lograr el pleno empleo mediante políticas públicas de gasto, impuestos, monetarias y de inversión. Este planteamiento toma auge a raíz de la crisis de 1929 en contraposición al planteamiento de la teoría económica clásica de Adam Smith del *laissez faire* que sugería que para lograr el pleno empleo y la abundancia se requería que no se interviniera en el mercado. Nace entonces el keynesianismo como una corriente que buscaba la aplicación de políticas económicas contra cíclicas.

² Las fallas de mercado ocurren cuando la economía no alcanza su asignación eficiente de los recursos, y por lo tanto no existe un óptimo de Pareto. Es decir, la información es asimétrica o si su adquisición es costosa, y los costos de transacción no son nulos, o si existen posiciones en el mercado habrá entonces motivos que justifiquen la intervención gubernamental (Mc Kenzie, 1999).

³ Véase “Fallas de Gobierno en Desarrollo” de Ann Krueger (1990). Krueger plantea que hay fallas de mercado, pero también fallas de gobierno, ya sea por omisión o por acción de éste.

Donde la política pública sea el lenguaje que se hable para lograr llegar al entendimiento, y al desarrollo de una sociedad moderna, demandante y participativa, pero también responsable. El presente ensayo pretende entonces responder a la interrogante ¿cuál debe ser el verdadero papel del Gobierno y las políticas públicas en su relación con el ciudadano en una transición de la gobernabilidad a la gobernanza?. En un intento por darle respuesta, es imposible no caer en otros cuestionamientos como: ¿cuál es el origen del gobierno?, ¿quién lo conforma?, ¿quién gobierna?, ¿cómo se relaciona con la ciudadanía? y en ésta relación ¿las políticas públicas que papel desempeñan?.

El gobierno

En un primer acercamiento al análisis del gobierno es de relevancia entenderlo desde su concepción misma. En ese sentido, vale la pena definir denotativamente ¿qué es el gobierno?. La Real Academia Española indica una variedad de concepciones sobre el gobierno, entre las que sobresalen: la acción y efecto de gobernar o gobernarse; el conjunto de los ministros de un Estado; empleo, ministerio y dignidad de gobernador; distrito o territorio en que tiene jurisdicción o autoridad el gobernador; edificio en que tiene su despacho y oficinas; tiempo que dura el mando o autoridad del gobernador. A partir de este conjunto de definiciones, se pueden desprender tres líneas de conceptualización del gobierno. La primera, tiene que ver con el acto del sujeto de estudio; la segunda, con la conformación de su estructura; y la tercera con el alcance de su jurisdicción. Sin embargo, es relevante señalar que el origen etimológico de gobierno proviene de gobernalte;⁴ es decir, timón

⁴ La etimología de gobierno en latin gobierno proviene del griego kybernáo.

de la nave, así como de la docilidad de la nave al timón. Metafóricamente, se puede decir entonces que gobierno se entiende como la dirección y rumbo [política pública] que el gobernante [político] tiene sobre las naves y marinos [burocracia] para llevar al pasaje [sociedad] a tierra firme [bienestar] o en su caso a saber surfear las inclemencias del tiempo y las condiciones marítimas adversas que puedan aparecer [entorno]. A partir de lo anterior, se reconoce entonces que el gobierno es el producto de la interacción de un conjunto de actores, que toman decisiones y realizan acciones para alcanzar un objetivo determinado en un entorno cambiante.

Ésta concepción de gobierno, ha ido evolucionando a través del tiempo; la visión clásica y tradicional sobre el papel del gobierno ha pasado de ser un ente encargado del orden y protector de la propiedad privada, a un ente más activo y promotor del desarrollo, a tal grado que en su intento ha pecado de protagonista, y por lo que hoy en día la sociedad se ha compenetrado, demandando un mayor espacio en la redefinición de lo que es de interés público y lo que es privado. En los siguientes apartados se hace una revisión del papel del gobierno en sus tres conceptualizaciones (acto, estructura y alcance) desde la literatura clásica hasta la época reciente. En este ejercicio, al ser el gobierno de competencia y menester de las ciencias sociales no es extraño que la perspectiva del gobierno sea atendido desde las ópticas de la ciencia política, la sociología, la administración pública, la política pública y la economía.

El origen del gobierno: la justificación desde los clásicos

Durante la Ilustración, la pugna de las diferencias en las clases sociales, con una burguesía privilegiada y un absolutismo exacerbado por parte del régimen monárquico, y los antecedentes de la Independencia de Estados Unidos de la Gran Bretaña, se dio origen a la Revolución Francesa en 1789. Donde autores clásicos del liberalismo político y económico del siglo XVII y XVIII, como Hobbes, Locke, Rousseau, Montesquieu, John Stuart Mill, y Adam Smith principalmente,⁵ sentaron las bases para el entendimiento del origen del Estado en la transición de una sociedad tradicional a una sociedad moderna.

La visión hobbsiana del homo hominis lupus -el hombre es lobo para el hombre- se interpreta que por su propia naturaleza al hombre le pertenece todo aquello que pueda tomar por la fuerza, mientras sea capaz de conservarlo. Hobbes (2007) en “Leviatán” define al Estado como:

“...una persona de cuyos actos se constituye en autora una gran multitud mediante pactos recíprocos de sus miembros con el fin de que esa persona pueda emplear la fuerza y medios de todos como lo juzgue conveniente para asegurar la paz y defensa común. El titular de esta persona se denomina soberano, y se dice que tiene poder soberano; cada uno de los que le rodean es súbdito suyo”.

⁵ No menos importantes son los griegos: Sócrates, Platón y Aristóteles como los antecesores de estos pensadores, ni mucho menos Maquiavelo a quien bien la política pública podría darle la paternidad, era el asesor, el especialista, el técnico. Para fines del presente ensayo, el entendimiento del gobierno bajo una concepción moderna es suficiente.

Adicionalmente Hobbes menciona dos formas de alcanzar el poder soberano: 1) por la fuerza natural, como cuando un hombre hace que sus hijos y los hijos de sus hijos le estén sometidos, siendo capaz de destruirlos si se niegan a ello; o que por actos de guerra somete a sus enemigos a su voluntad, concediéndoles la vida a cambio de esa sumisión, a ésta forma la denomina Estado por adquisición; y 2) cuando los hombres se ponen de acuerdo entre sí, para someterse a algún hombre o asamblea de hombres voluntariamente, en la confianza de ser protegidos por ellos contra todos los demás y ente éste caso puede hablarse de Estado político, o Estado por institución.

En contraposición a las ideas de Hobbes, Locke sugiere una concepción diferente sobre el papel del gobierno en su “Segundo Tratado sobre el gobierno” en el cual señala que:

“... para no dar ocasión a pensar que todo gobierno en el mundo es producto solamente de la fuerza y la violencia, y que los hombres viven juntos regidos por las mismas reglas que las bestias, donde se impone el más fuerte, dando lugar así al establecimiento del desorden, la maldad, los tumultos, la sedición y las rebeliones debemos necesariamente encontrar otro origen para el gobierno, otra fuente del poder político, y otro medio para designar y conocer las personas que lo tienen”.

En este sentido, Locke replantea y señala que el hombre tiene por naturaleza, al igual que cualquier otro hombre que haya en el mundo, poder o sólo para defender su propiedad, es decir, su vida, su libertad y sus bienes, contra los atropellos y ataques de los otros hombres, sino que tiene también poder para juzgar y castigar con la muerte cuando la atrocidad del crimen, en su opinión, así lo exige. Sin embargo, debido

a que una sociedad política no puede existir ni subsistir si no posee en sí misma poder para defender la propiedad, y, por tanto, para castigar las faltas de los miembros de esa sociedad, resulta que una sociedad política únicamente puede existir allí, donde cada uno de los miembros ha renunciado a su poder natural poniéndolo en manos de la comunidad en todos aquellos casos en que puede recurrir en demanda de protección a la ley establecida por esa sociedad. El Estado, de esa manera, viene a disponer del poder para establecer qué castigo habrá de aplicarse a las diferentes transgresiones que considera merecen una sanción, cometidas por los miembros de la sociedad; así como tiene el poder de castigar cualquier daño infligido a uno de sus miembros por alguien que no lo es. Y el objeto de esos poderes no es otro que la defensa de la propiedad de todos los miembros de esa sociedad, hasta donde sea posible.

Montesquie inspirado por la ideas de Locke proclamaría en su obra el “Espíritu de las Leyes” que en las democracias parece que el pueblo hace lo que quiere, pero la libertad política no consiste en hacer lo que uno quiera. Para ello señala que:

“En un Estado, es decir, en una sociedad en la que hay leyes, la libertad sólo puede consistir en poder hacer lo que se debe querer y en no estar obligado a hacer lo que no se debe querer. Hay que tomar consciencia de lo que es la independencia y de lo que es la libertad. La libertad es el derecho de hacer todo lo que las leyes permiten, de modo

que si un ciudadano pudiera hacer lo que las leyes prohíben, ya no habría libertad, pues los demás tendrían igualmente esta facultad...”⁶

Más adelante, Montesquieu menciona que el pueblo soberano requiere de un cuerpo organizado que materialice el deseo de la sociedad:

“... el pueblo que goza del poder soberano debe hacer por sí mismo todo lo que él puede hacer; y lo que materialmente no pueda hacer por sí mismo y hacerlo bien, es menester que lo haga por delegación en sus ministros. Los ministros no lo son del pueblo si él mismo no los nombra; por eso es una de las máximas fundamentales en la democracia sea el pueblo quien nombre sus ministros, esto es, sus magistrados. El pueblo soberano, como los monarcas, y aún más que los monarcas, necesita ser guiado por un senado o consejo. Pero si ha de tener confianza en esos consejeros o senadores,

⁶ Montesquieu diferencia entre tres especies de gobiernos: el republicano, el monárquico y el despótico. Para distinguirlos, basta la idea que de ellos tienen las personas menos instruidas. Supónganse tres hechos: uno, que el gobierno republicano es aquel en que el pueblo, o una parte del pueblo, tiene el poder soberano; otro, que el gobierno monárquico es aquel en que uno solo gobierna, pero con sujeción a leyes fijas y preestablecidas; y por último, que en el gobierno despótico, el poder también está en uno solo, pero sin ley ni regla, pues gobierna el soberano según su voluntad y sus caprichos. Anteriormente, Hobbes ya hablaba de la existencia de tres formas de gobierno: monarquía, democracia y aristocracia. El gobierno es una monarquía cuando el representante es un hombre; una democracia o gobierno popular es una asamblea de todos cuantos quieren concurrir a ella; y cuando la asamblea es de una parte solamente, entonces se denomina aristocracia. Asimismo señala que la tiranía y oligarquía no son sino nombres distintos de monarquía y aristocracia, no son nombres de otras formas de gobierno, sino de las mismas formas mal interpretadas. Quienes están descontentos bajo la monarquía la denominan tiranía; a quienes les desagrada la aristocracia la llaman oligarquía; igualmente, quienes se encuentran agraviados bajo una democracia la llaman anarquía, que significa falta de gobierno. Cabe señalar que y anteriormente Aristóteles y Maquiavelo habían hecho clasificaciones similares sobre el gobierno.

indispensable es que él los elija, bien designándolos directamente él mismo, por medio de algún o de algunos magistrados que él nombra para que los elija. El pueblo es admirable para escoger los hombres a quien debe confiar una parte de su autoridad”.

Siguiendo con la analogía monarquía-democracia, Montesquieu encuentra que cuando en la República, el poder soberano reside en el pueblo entero, es una democracia; cuando el poder soberano está en manos de una parte del pueblo, es una aristocracia. Y el pueblo, en la democracia, es en ciertos conceptos el monarca, en otros conceptos es el súbdito. Es monarca por sus votos, los sufragios que emite expresan lo que quiere. La voluntad del soberano es soberana. Las leyes que establecen el derecho de sufragio son fundamentales en la forma de gobierno de la democracia. Porque es tan importante determinar cómo, por quién y a quién se han de dar los votos y de qué manera debe gobernar.

Por su parte, Rousseau (1998) en su obra El Contrato Social propone los lineamientos de un pacto social, en el que se indica que:

“...los hombres no pueden crear por sí sólo nuevas fuerzas, sino unir y dirigir las que ya existen, sólo les queda un medio para conservarse, y consiste en formar por agregación una suma de fuerzas capaz de vencer la resistencia, poner en movimiento estas fuerzas por medio de un sólo móvil y hacerlas obrar convergentemente. Esta suma de fuerzas sólo puede nacer del concurso de muchas separadas. Pero como la fuerza y la libertad de cada individuo son los principales instrumentos de su conservación, deben encontrar una forma de asociación capaz de defender y

proteger, con toda la fuerza común, la persona y los bienes de cada uno de los asociados, pero de modo tal que cada uno de éstos, en unión con todos, sólo obedezca a sí mismo, y quede tan libre como antes. Este es el problema fundamental, cuya solución se encuentra en el Contrato Social. Este mismo acto de asociación convierte al instante la persona particular de cada contratante en un cuerpo moral y colectivo, compuesto de tantos miembros como voces tiene la asamblea; cuyo cuerpo recibe del mismo acto su unidad, su ser común, su vida y su voluntad. Esta persona pública, que se constituye como producto de la unión de todas las otras, recibía antiguamente el nombre de Civitas, y ahora el de República o de Cuerpo Político, denominándosela Estado cuando es pasivo, soberano cuando es activo, y potencia cuando es comparada con sus semejantes. En cuanto a los asociados, éstos toman colectivamente el nombre de pueblo y en particular se llaman ciudadanos, como partícipes de la autoridad soberana, y súbditos, por estar sometidos a las leyes del Estado”.

Particularmente, Rosseau define al gobierno como un cuerpo intermedio establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua correspondencia, encargado de la ejecución de las leyes y de la conservación de la libertad, tanto civil como política. Los miembros de este cuerpo se llaman magistrados o reyes, esto es, gobernantes; y el cuerpo entero lleva el nombre de príncipe. Así es que tienen muchísima razón los que pretenden que el acto por el cual un pueblo se somete a algunos jefes no es un contrato. En efecto, no es más que una comisión o un empleo, en cuyo desempeño, simples funcionarios del cuerpo soberano ejercen en su nombre el poder que éste ha depositado en ellos; un poder el que puede limitar, modificar y reasumir siempre que

le dé la gana. La enajenación de este derecho es incompatible con la naturaleza del cuerpo social y contraria al fin de la asociación. Llamo, pues, gobierno o administración suprema al legítimo ejercicio del poder ejecutivo, y príncipe o magistrado al hombre o cuerpo encargado de esta administración. En el gobierno es donde se encuentran las fuerzas intermedias, cuyas relaciones componen la del todo al todo, o del soberano con el Estado. Esta última relación puede representarse por la de los extremos de una proporción continua, cuyo medio proporcional es el gobierno. Este recibe del cuerpo soberano las órdenes que transmite al pueblo y, para que el Estado mantenga un buen equilibrio, es necesario que compensado todo, haya igualdad entre el poder del gobierno considerado en sí mismo, y el poder de los ciudadanos, que son soberanos por una parte y súbditos por otra.

Entre los pensadores del liberalismo, los economistas Adam Smith y John Stuart Mill hicieron señalamientos de trascendencia y que a la fecha conservan cierto grado de vigencia y relevancia. Sus aportaciones se circunscriben al tema de la intervención del gobierno.

Particularmente, Adam Smith (1995) creyente del mercado proclamaba por que se dejara en manos del mercado el destino de la economía, y no fuese el Estado quien interviniera, sería una mano invisible la que conduciría al equilibrio a los mercados, donde el bienestar nacional, sería el producto de los trabajadores y los particulares. Entendía que el papel del Estado debería restringirse a la protección de la propiedad privada y al fomento de la libre competencia.

Por otro lado, John Stuart Mill (2000) en su tratado Sobre la Libertad comenta que:

“... realmente no hay un principio generalmente aceptado que permita determinar de un modo normal y ordinario la propiedad o impropiedad de la intervención del Gobierno. Cada uno decide según sus preferencias personales. Unos, en cuanto ven un bien que hacer o un mal que remediar instigarían voluntariamente al Gobierno para que emprendiese la tarea; otros, prefieren soportar casi todos los males sociales antes que aumentar la lista de los intereses humanos susceptibles de control gubernamental. Y los hombres se colocan de un lado o del otro, según la dirección general de sus sentimientos, el grado de interés que sienten por la cosa especial que el Gobierno habría de hacer, o la fe que tengan en que el Gobierno la haría como ellos prefiriesen, pero muy rara vez en vista de una opinión permanente en ellos, en cuanto a qué cosas son propias para ser hechas por un Gobierno”.

En la opinión de John Stuart Mill, la consecuencia de la falta de regla o principio es que tan pronto es un partido el que yerra como el otro, con la misma frecuencia y con igual impropiedad se invoca y se condena la intervención del Gobierno.

Como se puede apreciar, en la visión clásica el Gobierno en representación del Estado⁷ y de la soberanía del pueblo, bajo un régimen democrático es visto como un ente encargado de la seguridad física y patrimonial de los ciudadanos. El gobierno es el promotor del orden, y a cambio

⁷ Cabe señalar que Estado y Gobierno no son sinónimos, el concepto de Estado es más amplio y tiene que ver con la suma de los poderes; es decir, comprende tanto al Poder Legislativo, como al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial. Mientras, el Gobierno se circunscribe al acto del Poder Ejecutivo.

el ciudadano le ha delegado y legitimado, mediante un pacto social, el poder de la fuerza para hacer valer y respetar la ley en búsqueda del bien común de la sociedad.

Nacimiento del gobierno burocrático

Con la llegada de la Revolución Industrial a finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, y el surgimiento del capitalismo, se promulgó la creación de organizaciones fuertes, compuestas por individuos especialistas, con formación técnica en las funciones a desempeñar, todo ello siempre bajo una clara división del trabajo. En este sentido, el sociólogo y economista Max Weber (2007) es el primero en explicar de la necesidad de una burocracia o aparato administrativo -como él se refiere- en su obra Sociología del Poder, de manera textual Weber menciona “el surgimiento de la administración burocrática es el germen del Estado occidental moderno”, y le atribuye como principal factor de la superioridad al papel del conocimiento especializado que la técnica moderna y los métodos económicos de producción de bienes se hicieron imprescindibles en ese entonces. En éste estudio, el autor habla de dominación y de legitimidad, y se refiere a la primera como la probabilidad de que, en un grupo determinado de personas, determinadas o todas las órdenes, encuentren obediencia. Mientras que la legitimidad es el medio o el instrumental que garantice la fe de la obediencia. Para Weber existen tres tipos de dominación, y pueden ser de índole: 1) racional o legal, 2) tradicional y 3) carismática. La racional se basa en la creencia en la legalidad del ordenamiento establecido y del derecho a dar órdenes por parte de quienes tengan a la competencia para ejercer la dominación según ese ordenamiento. La tradicional se basa en la creencia usual en el carácter sagrado de tradiciones existentes desde siempre y en la legitimidad de los competentes para ejercer la autoridad

en virtud de esas tradiciones. Por último, la carismática que se basa en la entrega extraordinaria a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y del ordenamiento creado o revelado por esta persona.

Sin lugar a dudas Weber extrapola el concepto clásico de dominación del Estado sobre el ciudadano a la organización administrativa y su dominación legal sobre el funcionario. Para Weber el tipo más puro de dominación legal es aquel que utiliza un aparato administrativo burocrático.⁸ En este sentido, la dominación legal descansa en la validez de las siguientes ideas: 1) el derecho puede ser establecido mediante pacto o por imposición por motivos de índole racional con la pretensión de que sea obedecido al menos por los miembros de la organización; 2) el derecho es un conjunto de normas abstractas, y por regla general establecidas por un fin; 3) el gobernante en el tipo de dominación legal, el superior obedece al dar instrucciones y órdenes, al ordenamiento impersonal por el que él orienta sus mandatos; 4) el que obedece sólo obedece como miembro de esa organización y sólo obedece al derecho. Y por último, 5) rige la idea de que los miembros de una organización, cuando obedecen al jefe, no obedecen a su persona sino al ordenamiento impersonal, y por lo tanto solo están obligados a prestar obediencia dentro del ámbito de las competencias objetivas delimitadas racionalmente por el ordenamiento.

El conjunto del aparato administrativo está compuesto por funcionarios individuales. Estos funcionarios operan según los siguientes criterios: 1) son libres dese del punto de vista personal y sólo están sometidos a obediencia en sus obligaciones oficiales impersonales; 2) están

⁸ Para Weber los órganos administrativos existen en las grandes empresas privadas, en los partidos, en los ejércitos y en el Estado y la Iglesia.

organizados en una jerarquía de cargos claramente definida; 3) existe una clara delimitación de las competencias oficiales;⁹ 4) tienen relación contractual, sobre la base, en principio, de una selección libre; 5) son seleccionados sobre la base de una cualificación demostrada en exámenes o garantizada por diplomas que certifican su cualificación, son nombrados, no elegidos; 6) son remunerados con sueldos fijados en dinero; la mayor parte tienen derecho a una pensión, el sueldo se escalona de acuerdo con el nivel de jerarquía, pero, además según la responsabilidad del puesto y por los requerimientos del estatus social del funcionario; 7) el cargo es tratado como el único o principal oficio del funcionario; 8) se establece una carrera administrativa, la promoción depende del juicio de sus superiores; 9) el funcionario trabaja totalmente separado de la propiedad de los medios administrativos) y sin apropiarse del puesto oficial. Por último, 10) el funcionario está sometido a una disciplina estricta y sistemática, y a un control de su comportamiento en el cargo.

Para Weber, la administración burocrática significa dominación en virtud del conocimiento, por su carácter racional específico. El conocimiento especializado genera una potente posición de poder. Pero además de esto, la burocracia, o quien ostente el poder que hace uso de ella, tiende a seguir incrementando su poder con el conocimiento derivado de la experiencia en el servicio. Weber hacía ya una advertencia sobre el peligro del poder que ocurría en la acumulación de conocimiento y del poder. Sin embargo, también señala otros aspectos de carácter social,

⁹ Para Weber las competencias significan: a) un ámbito de obligaciones delimitadas objetivamente en virtud de una distribución de estas obligaciones; b) una jerarquización de los mandos necesarios para ellos, y c) una delimitación clara de los medios coactivos, permitidos eventualmente y de las situaciones que se pueden aplicar. A una organización con estas características se le denomina órgano administrativo.

que de manera positiva se señalan a continuación: 1) una tendencia hacia la nivelación a favor de una base de reclutamiento lo más amplia posible de entre personas con la máxima cualificación especializada; 2) una tendencia hacia al plutocratización a favor de que el aprendizaje profesional dure lo más posible; 3) el predominio de un espíritu personal formalista.

Weber concluye que la burocratización es en todas artes “la sombra inevitable de la democracia de masas que va avanzando”. El espíritu de la burocracia tiene características como el formalismo, exigido por todos los interesados en la seguridad de su situación personal; y la tendencia de los funcionarios a tratar sus tareas administrativas a favor del bienestar de los administrados desde un punto de vista utilitarista-materialista.

Un segundo promotor de la creación de organizaciones administrativas sólidas es el exPresidente de los Estados Unidos de Norteamérica, Woodrow Wilson, quien a la postre inclusive se le conocerá como el fundador de la Administración Pública.¹⁰ Al igual que Weber, Wilson con su “Estudio de la Administración” en 1887 lanza un llamado de atención sobre la necesidad de construir organizaciones administrativas mediante las cuales el gobierno pudiera hacer frente a las crecientes demandas de la sociedad.

Wilson realiza una alerta sobre la necesidad de reformar el servicio civil en los Estados Unidos de Norteamérica.¹¹ Para ello hace un revisión de las experiencias en otras latitudes, tales como: Prusia y Francia. De ello

¹⁰ Omar Guerrero (1996) señala que Juan Enrique Von Justi es el verdadero fundador de la Administración Pública con su obra el Estado Cameral y de Policía.

¹¹ Que sin temor a decirlo, podría ser la primera política pública que se coloca como un problema en la agenda política del Estado norteamericano.

sugiere que Estados Unidos llegó tarde, y lo justifica diciendo que se entiende porque fue un país que se dedicó a construir su constitución, pero que poco había hecho sobre cómo el gobierno gobernaba.

De manera normativa hace señalamientos sobre el deber ser de la adaptación de otros sistemas administrativos, que sin miedo debían incorporarse al caso norteamericano, pero con matices democráticos. Aunque Wilson no menciona a Weber, la fundamentación de la necesidad de funcionarios formados técnicamente y que fueran evaluados y recompensados, es principalmente weberiano.

Sin embargo, a diferencia de Weber, Wilson hace una crítica al sistema de las burocracias, en el sentido de que éstas solo obedecen al ministro, y bajo la opinión de este autor se espera que no solo obedezcan a él sino también a la comunidad, para él la fuerza de la confianza¹² es un valor trascendental en la construcción de un sistema de administración, donde haya rendición de cuentas.

Por último, Wilson hace hincapié en la separación política-administración, ya que la primera está dedicada a la labor de la planeación y la otra a la operación y ejecución. Textualmente, para Wilson “la administración no hace política”.

A partir de los estudios de Weber y Wilson se vinieron en cascada otras líneas de investigación sobre la Administración Pública. En ellas, el papel del gobierno como tal se hizo a un lado, por el papel de la estructura del

¹² Este valor se repite en otros autores como Majone.

gobierno, es decir, la burocracia. Entre las aportaciones que destacan están las de autores como Goodnow, White, Willoughby, Gullick, entre otros.¹³

El gobierno benefactor

A principios del siglo XX, con la crisis económica de 1929, así como durante el periodo de recesivo que le siguió, pusieron en cuestionamiento cuál debería de ser el verdadero papel de Estado, ya que el planteamiento del *laissez faire* como filosofía económica de la no intervención en la economía no tuvo respuesta para suavizar los impactos de la crisis. En este contexto se dio cabida a la Teoría General de Keynes, quien proponía la aplicación de políticas de gasto público, monetarias, y de ahorro e inversión, dirigidas por el gobierno. La aplicación de esta teoría se reflejó sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, no solo en países capitalistas sino también en socialistas donde la participación del Estado ya era una realidad. El gobierno pasó de un agente pasivo a uno activo, y comenzó así el nacimiento del Estado Benefactor.

De acuerdo con Gollás (2003) en los países capitalistas, se promovió el déficit fiscal como una medida para llegar al pleno empleo, y no se diga como una medida de industrialización del país. En ese entonces teorías como la del crecimiento equilibrado propuesta por Rosenstein-Rodan (1943) que señalaba que para que los países en desarrollo se industrializaran, el gobierno debería de intervenir coordinando las inversiones entre industrias con demandas relacionadas. En

¹³ Carrillo (2004) hace una semblanza de los principales pensadores que dieron origen y evolucionaron la administración pública.

contraposición, otros economistas como Hirschman (1958) criticaban a las políticas de crecimiento equilibrado, y sugerían que había crecimientos desequilibrados donde el gobierno debería guiar para equilibrar los desajustes sectoriales para estimular el desarrollo. En este esquema, se argumentaba que los países en desarrollo, el gobierno mismo fungiera como empresario ya que era frecuente que no hubiera una clase capitalista empresarial. Se requería de un programa económico para llevar a cabo el cambio, así como una nueva visión de futuro en la que el gobierno se encargaría del diseño y la aplicación de los programas del desarrollo. Donde el gobierno dirigiría a los participantes del sector privado a una acción concertada ahorrándoles el costo de obtener, y de procesar, información necesaria para llevar a cabo las tareas respectivas. El gobierno proporcionaría la estructura institucional necesaria para que el crecimiento se llevara a cabo y el gobierno pudiera cumplir su principal función “creador de instituciones”.¹⁴

Así fue como el gobierno ganó espacio y atribuciones que desde la perspectiva del liberalismo económico clásico eran de competencia del mercado. En este espacio, la burocracia weberiana creció y respondió a las demandas que al menos teóricamente justificaban la intervención del gobierno. A partir de entonces la literatura económica trató la intervención del gobierno a raíz de lo que se denominó como las fallas de mercado. De acuerdo con Parkin (2004) la teoría económica del gobierno, la cual busca predecir las acciones económicas que realizan los gobiernos y sus consecuencias, señala que los gobiernos existen para ayudar a las personas hacer frente a la escasez, y en consecuencia proporcionan un mecanismo diferente al del mercado para asignar los recursos escasos.

¹⁴ En América Latina este pensamiento lo lideró Raúl Prebisch de la CEPAL bajo el nombre de Sustitución de Importaciones.

Específicamente los gobiernos deben ayudar a las personas a enfrentar cuatro tipos de problemas económicos: 1) los bienes públicos, 2) el monopolio, 3) las externalidades, y 4) la desigualdad económica.

Los bienes públicos son algunos bienes y servicios que son consumidos ya sea por todos o por nadie. Algunos ejemplos de este tipo son la defensa nacional, la aplicación de la ley y el orden, los servicios de alcantarillado y la eliminación de desperdicios. La economía de mercado no produce la cantidad eficiente de bienes públicos debido al problema del free-rider. Es decir, todos intentan aprovecharse de todos los demás, puesto que un bien público está disponible para todas las personas independientemente de que si pagaron por el bien o no.¹⁵

El monopolio y la búsqueda de rentas evitan la asignación eficiente de los recursos. Todas las empresas intentan maximizar sus beneficios. Cuando existe un monopolio, la empresa monopolista puede aumentar sus beneficios restringiendo la producción y aumentando el precio. Algunos monopolios son el resultado de barreras legales a la entrada creadas por los gobiernos. Sin embargo, una actividad importante del gobierno consiste en regular los monopolios y hacer cumplir las leyes que evitan los cárteles y otro tipo de actos que restringen la competencia.

Las externalidades son un costo o beneficio que proviene de una transacción económica y que recae sobre personas que no participan en esa transacción. Por lo general, las personas cuyas acciones crean los costos y beneficios externos, no toman en cuenta estos costos en sus decisiones.

¹⁵ Un bien público es un bien o servicio que se puede consumir en forma simultanea por todos y del que no se puede excluir a nadie. La primera característica de un bien público se denomina ausencia de rivalidad. Existe ausencia de rivalidad en un bien si el consumo de una persona no disminuye el consumo de otra. La segunda característica de un bien público es que no es excluible. Un bien no es excluible si es imposible o resulta muy costoso evitar que alguien más se beneficie de él.

Estos tres problemas dan origen a la actividad económica del gobierno, porque crean un uso ineficiente de los recursos, una situación que se conoce como falla de mercado. Cuando ocurre una falla de mercado, se produce demasiado de algunos bienes y servicios, y muy pocos de otros. En estos casos, el costo de producir un bien no es igual al valor que las personas le asignan. Al reasignar los recursos, es posible que algunas personas queden en mejor situación. sin que otras estén peor. Por tanto, algunas actividades del gobierno reflejan un intento por modificar un resultado, con el fin de moderar los efectos negativos de las fallas de mercado.

Por último, la actividad económica del gobierno también se produce debido a que una economía de mercado no regulada produce lo que la mayoría de las personas considera como una injusta distribución del ingreso. Para disminuir el grado de desigualdad, los gobiernos gravan a ciertas personas y les transfieren los recursos a otras.

Durante la época del gobierno benefactor, brotaron propuestas intelectuales que se encaminaban a analizar la forma en que se toman las decisiones desde el punto de vista científico y basadas en hechos racionales, tal es el caso de Simón (). También se vivió el nacimiento de las políticas públicas como una disciplina de estudio formal propuesta por Laswell (1951), éste hecho fue de relevancia para dar comienzo al estudio científica y metodológicamente de la acción del gobierno (más adelante se profundizará sobre el papel de las políticas públicas).

El gobierno: limitado y reinventado

El protagonismo del gobierno en la economía, así como las consecuencias de sus actos se empezaron a resentir a finales de los años 70's, ello llevo a algunos países como Estados Unidos e Inglaterra ha reevaluar el papel del gobierno. Aucoin (1990) señala que son dos las principales fuentes teóricas de las cuales provienen la mayoría de las ideas y cambios propuestos en el contexto de la reforma de la gestión pública, la teoría de la elección pública y el llamado management. La teoría de la elección pública es una corriente que se tiene su origen desde la mitad del siglo XX, pero que fue tomada con mayor interés por la clase política a propósito de la emergencia de la denominada Nueva Derecha. Tanto con la llegada de Margaret Thatcher como Primer Ministro de Inglaterra y con la de Reagan como Presidente de Estados Unidos, algunas ideas planteadas por los teóricos del public choice se tomaran en cuenta, y se adoptaron políticas tomando en consideración muchos de sus supuestos e implicaciones. Su discurso estuvo muy marcado por una fuerte defensa de los valores y principios del mercado como asignador de recursos en la sociedad. En cierta medida, ellos se transformaron en la cara política del movimiento iniciado por académicos tales como Downs, Olson, y que siguió siendo desarrollado por Niskanen, Tullock, y otros.¹⁶

¹⁶ Específicamente, respecto de la conducta de los burócratas, uno de los argumentos más claros a este respecto fue el planteado por Niskanen quien desafió la idea de que los burócratas eran personas altruistas y desinteresadas que tomaban decisiones tomando en consideración solamente el bienestar de la sociedad, dejando de lado sus propios intereses personales. Por el contrario, Niskanen destaca que los burócratas sustentan sus decisiones en los mismos criterios que cualquier persona, tomando en consideración su maximización de utilidades. Estas apreciaciones tuvieron eco en Reagan y Thatcher al grado de que el Presidente Reagan señaló que el gobierno no era la solución a los problemas, sino que era el problema. Mientras Thatcher de incorporó dentro de sus asesores a hombres de negocios al inicio de su gobierno, con ello envió una señal muy clara a la ciudadanía respecto de cómo se debía enfrentar el tema de la gestión pública, demostrando que los burócratas y políticos no tienen el monopolio de la toma de decisiones en el gobierno (Pliscoff, 2005).

La segunda fuente de ideas tomadas en consideración para delinear los procesos de reforma de la gestión pública es el llamado management que se refiere a la idea de que las organizaciones, tanto públicas como privadas, deberían cambiar su gestión hacia una forma nueva y más dinámica, que tome en consideración las distintas dimensiones que conforman una organización (Tomado de Pliscoff, 2005).

A raíz de la revisión del papel del gobierno, autores como Krueger (1990) llegaron a cuestionar si efectivamente las fallas del mercado conducían a la ineficiencia o eran las fallas del gobierno las que generaban las ineficiencias. Krueger señala que en la búsqueda del desarrollo, los gobiernos fallaron y lo hicieron de dos formas: por comisión y por omisión.

Las fallas de comisión se refieren a los altos costos de empresas pertenecientes al sector público, las cuales participaban en una variedad de industrias manufacturas y otras actividades económicas que no estaban tradicionalmente asociadas con el sector público. Entre estas empresas destacan: 1) las oficinas estatales de mercadeo, las cuales continuamente sirvieron como una red de distribución monopólica y frecuentemente también proveían insumos (altamente subsidiados sino es que gratis) para agricultores; 2) la propiedad del estado de tiendas al por menor para la distribución de comida y otros productos estimados como esenciales; la operación del estado de minas y actividades manufactureras; 3) empresas estatales acordaron con monopolios derechos para la importación de una variedad de productos; 4) la nacionalización de la banca y las operaciones de seguros; y 5) hoteles de lujo propiedad del sector público. Asimismo, los programas de inversión del gobierno fueron altamente ineficiente y desperdiciados; el control del gobierno sobre la actividad del sector privado fue dominante y costoso; y los déficits gubernamentales del sector público, alimentados

por el déficit de las empresas de gobierno, generaron altas tasas de inflación, con su consecuencia para la asignación de los recursos, comportamiento de ahorro, y la asignación de inversión privada.

En lo que respecta a las fallas de omisión, Krueger menciona: 1) el deterioro y la falta de mantenimiento de la existencia de infraestructura de transporte y telecomunicaciones, los cuales incrementaron los costos para muchas actividades tanto del sector privado como del sector público; 2) el mantenimiento de tipos de cambio nominal fijos frente de una rápida inflación doméstica, incrementada por controles al comercio y licencias a la importación; y 3) la insistencia en mantener tasas de interés nominales debajo de las tasas de inflación, con créditos racionados, el gobierno pudo supervisar la colocación del crédito.

La autora agrega que como subproducto de estas fallas, la corrupción emergió de manera visible. Más allá de la evidencia de que muchos de los programas y políticas habían sido adoptadas con el objetivo estatizado de ayudar a los pobres, lo que hicieron fue beneficiar de manera desproporcionada a los miembros más influenciados de la sociedad. Todos estos fenómenos tomaron lugar en un contexto de gobiernos dominantes relacionados con el control de la actividad económica.

Sin lugar a dudas, la reducción del gobierno y la limitación de su participación en la actividad económica fueron dos hechos que se colocaron en la agenda internacional, y que eventualmente se llevaron a las agendas de los países en desarrollo, donde los efectos fueron más profundos, e inclusive en algunos de ellos todavía se sigue pagando las consecuencias de las crisis económicas de ese entonces. El papel del gobierno exacerbado y las crisis económicas recurrentes en las que estos países se vieron envueltos, llevó a que organismos internacionales dictaran las nuevas reglas del juego. Un claro ejemplo de lo anterior, es el

caso del Consenso de Washington que se realizó en el año 1989, cuando Williamson (1990) enunció su decálogo del Consenso enumerando los requisitos indispensables para el desarrollo que a finales de los años ochenta eran defendidos por la mayoría de los economistas del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial y del Departamento del Tesoro de Estados Unidos, los cuales consistían en: 1) mantener una disciplina presupuestaria; 2) reorientar el gasto público desde los subsidios indiscriminados a actividades ineficientes hacia la salud, la enseñanza primaria y la infraestructura; 3) reforma fiscal encaminada a ampliar la base gravable y a mantener tipos marginales moderados; 4) liberalización financiera (sobre todo en lo relativo a las tasas de interés); 5) tipo de cambio competitivo; 6) apertura comercial; 7) liberalización de la inversión directa extranjera; 8) privatización de empresas públicas; 9) desregulación comercial; y 10) derechos de propiedad (Bustelo, 2003). En este sentido, se puede confirmar que el pensamiento del liberalismo clásico se revitalizó, y volvió a tener vigencia.

Sin embargo, durante la última década han salido otras voces como la de Stiglitz (2002), quien fuera economista Jefe del Banco Mundial, defendiendo la tesis de que las políticas del Consenso han sido incompletas por no tener en cuenta aspectos importantes como la regulación del sector financiero y la reforma agraria. También, señala que las políticas del Consenso han sido a menudo contraproducentes, por las siguientes razones: 1) la austeridad fiscal ha generado paro y ruptura del contrato social; 2) el énfasis excesivo en la lucha contra la inflación ha elevado mucho los tipos de interés y se ha sustentado a menudo en monedas apreciadas, lo que ha provocado desempleo en lugar de crecimiento; 3) la privatización de empresas públicas, sin políticas de competencia y vigilancia, ha desembocado en precios más altos de sus bienes y servicios; 4) la liberalización comercial, acompañada de altos tipos de interés, ha destruido empleo y aumentado la pobreza;

5) la liberalización de los mercados financieros, sin marco regulatorio adecuado, ha provocado un fuerte aumento de los tipos de interés y ha sido una receta infalible para la inestabilidad financiera (Bustelo, 2003). Por lo anterior, se puede apreciar que el papel del gobierno como promotor de la economía aún sigue siendo motivo de debate, lo que sí es evidente, es que debe fungir como un facilitador, supervisor y proveedor de las reglas del juego para lograr la eficiencia de los mercados.

La gobernanza una reinterpretación del gobierno

Hoy en día, como ya se argumentado el papel del Gobierno es un tema pendiente que todavía está en discusión sobre la mesa. Sin embargo, hay otro elemento del cual poco se ha tratado hasta este apartado y que tiene que ver con la forma en que el Gobierno se relaciona con la ciudadanía, las políticas públicas. Dye (1984) señala que la política pública es cualquier cosa que el gobierno escoge hacer o no hacer. Especifica que el Gobierno hace muchas cosas. Entre ellas: 1) regulan conflictos con la sociedad; 2) organizan a la sociedad para llevarlos en conflicto con otras sociedades; 3) distribuyen una gran variedad de recompensas simbólicas y servicios materiales a los miembros de la sociedad.; y 4) extraen dinero de la sociedad, muy continuamente en forma de impuestos. Agrega que estas políticas públicas pueden regular el comportamiento, organizar burocracias, distribuir beneficios, o extraer impuestos -o en su caso todas estas cosas al mismo tiempo-.¹⁷

¹⁷ Existen otras definiciones como: Eastons (1953) como “la asignación de valor de la autoridad para toda la sociedad”, Laswell y Kaplan (1970) definen como “un programa proyectado de objetivos, valores y prácticas”.

Asimismo Dye especifica que las políticas públicas se llevan mediante un proceso, el cual se compone de las siguientes etapas: 1) Identificación del problema, la cual se refiere a la identificación del problema de la política a través de la demanda de individuos y grupos por acción del gobierno. 2) Ubicación en la Agenda, esta etapa consiste enfocar la atención de los medios masivos y oficiales públicos en problemas públicos específicos para decidir que va a ser decidido. 3) Formulación de la Política, es el desarrollo de las propuestas de política por grupos de interés. 4) Legitimación de la Política, la selección y promulgación de las políticas a través de las acciones del Congreso, el Presidente y la Corte. 5) Implementación de la Política, la implementación de las políticas es a través de las burocracias del gobierno, gasto público, regulaciones, y otras actividades de las agencias del ejecutivo. Por último, la 6) Evaluación de la Política, a evaluación de las políticas es realizada por las mismas agencias de gobierno, consultores externos, los medios de comunicación, y el público en general.

Otros autores como Bardach (2004) proponen metodologías para la hechura de la política pública, este autor en particular plantea la técnica del camino de los ocho pasos, la cual tiene como función principal recordar los aspectos y opciones importantes que de otra manera podrían olvidarse. Ésta técnica especifica los pasos de una política pública y son: 1) definición del problema; 2) obtención de información; 3) construcción de alternativas; 4) selección de criterios; 5) proyección de los resultados; 6) confrontación de costos; 7) decisión; y por último sugiere 8) contar la historia.

Para Cabrero (2003) los pasos del proceso de políticas públicas son: 1) definición del problema, 2) la formulación de las políticas, 3) la

implementación, y 4) la evaluación. Agrega que la perspectiva del análisis de las políticas públicas asume el espacio de lo público como un espacio de confluencia entre actores gubernamentales y no gubernamentales.

Como se puede inferir el proceso de políticas públicas es un proceso incluyente, donde participan diversos actores, algunos se identifican como parte del problema (ciudadano), otros como los diseñadores (policy maker), otros más como implantadores (burocracia), y desde luego los que toman la decisión (políticos). En este entendido, la política pública se convierte en el lenguaje de entendimiento de los actores sobre un asunto de interés público. E inclusive Cabrero sugiere que hoy en día existen redes políticas y redes temáticas que participan como actores ciudadanos en el proceso de políticas públicas. Las primeras son el resultado de la cooperación más o menos estable, no jerárquica, entre organizaciones o grupos que se conocen y se reconocen, negocian intercambian recursos y pueden compartir normas e intereses. Mientras las redes temáticas o de proyectos es un conjunto de actores que de alguna forma pueden intervenir en el debate sobre la orientación de una política en un momento determinado. En cada política pueden coexistir los dos tipos de redes. Estas evolucionan y cambian a través del tiempo.

Sin embargo, en la medida que alguno de los actores se mantenga al margen, existirán fallas, no solo de mercado, sino de gobierno, pero sobre todo de la ciudadanía. Las políticas públicas no fallan, falla el decisor, falla el diseñador, falla el implementador, pero falla más el ciudadano por no involucrarse.

Cuando las políticas públicas no son el medio de comunicación y de entendimiento entre el gobierno como parte del Estado y la ciudadanía, hay fallas que pueden ser de índole de gobierno como Krueger señalaba

en términos genéricos. Pero también, hay otros tipos de fallas que pueden ser: fallas de diseño (elaboración), fallas políticas (decisión), fallas de implementación (ejecución), o fallas de identificación del problema y de agenda, donde particularmente debe de considerarse la participación de la ciudadanía como un actor principal, porque si la ciudadanía no participa entonces falla la ciudadanía, y si falla la ciudadanía falla la democracia, ya que no hay consenso, sino que existe autoritarismo, y en consecuencia no hay rendición de cuentas, como proclamaba Wilson. Las políticas públicas no fallan como ya se señaló, el acto de gobierno es un asunto público y si es asunto público es un asunto de todos los actores de la sociedad.

Lo preocupante es que las fallas de la ciudadanía pueden conducir a condiciones de ineficiencia mayores que las fallas del mercado y del Gobierno, a una crisis social. Marx (2001) en el Prólogo a la Contribución a la Crítica de la Economía Política publicado en el año 1859 explica que “en la producción social de su vida los hombres establecen determinadas relaciones necesarias e independientes de su voluntad, relaciones de producción que corresponden a una fase determinada de desarrollo de sus fuerzas productivas materiales ...”, y agrega que “...no es la conciencia del hombre la que determina su ser sino, por el contrario, el ser social es lo que determina su conciencia”, y concluye que “al llegar a una fase determinada de desarrollo las fuerzas productivas materiales de la sociedad entran en contradicción con las relaciones de producción existentes o, lo que no es más que la expresión jurídica de esto, con las relaciones de propiedad dentro de las cuales se han desenvuelto hasta allí... estas relaciones se convierten en trabas suyas, y se abre así una época de revolución social”. Weber ya lo decía “al igual que los sometidos a una administración burocrática sólo pueden defenderse de la dominación burocrática existente creando una contraorganización,

expuesta igualmente a la burocratización”. En este sentido, es de relevancia que la ciudadanía sea vista como parte de la solución del problema.

Al respecto, Aguilar (2007) señala que la gobernabilidad no se caracteriza solo por su referencia a la probabilidad de la crisis gubernativa, sino también hace suya la premisa de que el agente central lo único de la conducción social es el Estado, concretamente los poderes públicos, y en particular el gobierno ejecutivo mediante sus políticas públicas y su provisión de servicios públicos. La sociedad era entendida como el problema más que como parte de la solución del problema. Por el contrario, Aguilar describe a la gobernanza como un concepto bifronte. Donde por un lado, mira hacia el pasado oscuro de los gobiernos de las crisis y otras formas arcaicas de dirección social (caudillismo, patrimonialismo, intervencionismo) y marca un deslinde de esos modos gubernativos. Por otro lado, mira el futuro perfil de la sociedad, cuyo funcionamiento es modelado por la presencia de nuevos sujetos colectivos, más independientes e interdependientes en sus actividades, e indica entonces el nuevo modo de gobernar que se ha ido configurando obligadamente en ese nuevo contexto social. La gobernanza es el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia -fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos. Así como su sentido de dirección y capacidad de dirección.

En esta misma línea, Uvalle (2005) señala que el ciudadano en la época reciente de la globalidad ha emprendido y reactivado las fuerzas en lo comunitario, lo ciudadano y lo social, donde estos son un centro de decisión y acción que tienen vigor para alterar y reacomodar los valores e intereses. Textualmente agrega:

“los ciudadano no son súbditos, tienen valores y creen en la democracia. La categoría de ciudadano rebasa cualquier planteamiento reduccionista para erigirse con amplitud en la condición de vida que nutre los procesos de deliberación, decisión y corresponsabilidad”.

Asimismo, recalca que el ciudadano tiene derechos políticos y civiles, vota y puede ser electo, puede intervenir en el destino colectivo, y en la vida pública. Argumentando lo anterior, prosigue a describir las facetas de la democracia contemporánea, que permiten identificar a los ciudadanos como una fuerza activa y reactiva, desde su posición como: contribuyentes, consumidores, clientes, evaluadores, y electores.

Por último, Uvalle menciona que lo público no es monopolio de algún sector de la sociedad o el Estado es un ámbito de lo común, y en consecuencia hay oportunidad para que la pluralidad sea el motor de propuestas e iniciativas que pueden tomarse en cuenta para alcanzar la institucionalidad democrática. No hay ciudadanos si la igualdad política y civil están incompletas, o cuando se favorece el autoritarismo sobre la democracia.

Conclusiones

El presente ensayo pretendió hacer una reinterpretación del papel del gobierno, para ello se acudió a una revisión de la literatura clásica, así como la evolución de ésta a través del tiempo. Entre los hallazgos, se encontró que el debate sobre ¿cuál debe ser el verdadero papel del gobierno?, todavía está vigente. El gobierno ha pasado de ser un mero protector de la propiedad privada a un gobierno benefactor y protagonista del desarrollo económico; sin embargo, el exceso ha llevado a las

economías al engrosamiento de sus burocracias y a las ineficiencias operativas que desembocaron en crisis económicas, olvidándose por completo del principal, que al menos en una democracia es y será siempre el ciudadano. Así también se identificaron que ha habido fallas de mercado y de gobierno, pero también fallas de la ciudadanía. Que bajo la reivindicación del ciudadano como: contribuyente, consumidor, cliente, evaluador, y elector; y un nuevo sentido de gobierno, donde la gobernabilidad pasa a un segundo plano, para abrir paso a la gobernanza como un proceso mediante el cual los actores de la sociedad decidan sus objetivos de convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos; así como, su sentido de dirección y capacidad de dirección, que desde luego deben estar basadas en políticas públicas incluyentes de todos y cada uno de los actores.

Bibliografía

Aguilar, L. Gobernanza y Gestión Pública. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, D.F. 2007.

Aucoin, P. Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums, Governance, 3(2), 113-37. 1990.

Bardach, E. Los Ocho Pasos para el Análisis de Políticas Públicas: Un manual para la Práctica. Centro de Investigación y Docencia Económica- Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, D.F. 2004.

Bustelo, P. Desarrollo económico: del Consenso al Post-Consenso de Washington y más allá. Texto de próxima publicación en Estudios en homenaje al profesor Francisco Bustelo, Editorial Complutense, Madrid. 2003.

Cabrero, E. Políticas Públicas Municipales: Una Agenda en Construcción. CIDE Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, D.F. 2003.

Carrillo, E. La Evolución de los Estudios de Administración Pública. En: **De la Administración**

Pública a la Gobernanza. María del Carmen Pardo (compiladora) México Colegio de México. México, D.F. 2004.

Dye, T. Understanding Public Policy. Pearson Prentice Hall. 12th Edition. New Jersey, EU. 1984.

Eastons, D. The Political System. New York:Knopf, 1953.

Gollás, M. ¿El gobierno o el mercado?. Estudios Sociológicos SXXI: 63. 2003.

Guerrero, O. Principios de Administración Pública. Escuela Superior de Administración Pública, Santa Fé de Bogotá, 1996.

Hirschman, A. The Strategy of Economic Development. New Haven. Yale University Press. 1958.

Hobbes, T. Leviathan. En línea: <http://ebooks.adelaide.edu.au/h/hobbes/thomas/h68l/>

Keynes, J. La Teoría General del Empleo, Interés y el Dinero. Editorial Fondo de Cultura Económica. 1936.

Krueger, A. Government Failures in Development. *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 4, No. 3. (Summer, 1990), pp. 9-23.

Laswell, H. La orientación hacia las Políticas Públicas. En: Luis Aguilar (compilador), **El Estudio de las Políticas Públicas**, 1992. Texto original 1951

Laswell, H. y Kaplan , A. **Power and Society**. New Haven, Ct: Yale University Press, 1970.

Locke, J. **Segundo Tratado sobre el Gobierno**. En línea: www.pensamientopolitico.50g.com/textosautores/locke/segundo_tratado.doc

Majone, G. La credibilidad de la políticas: ¿Por qué es importante? y ¿cómo lograrla?. En: **De la Administración Pública a la Gobernanza**. María del Carmen Pardo (compiladora) México Colegio de México. México, D.F. 2004.

Marx, K. **Prólogo a la Contribución a la Crítica de la Economía Política**. Marxists Internet Archive, marzo de 2001. <http://www.marxists.org/espanol/m-e/1850s/criteconpol.html>

Mc Kenzie, K. **Diseño Institucional y Política Pública: Una Perspectiva Microeconómica**. **Revista de Economía Institucional-Uexternado de Colombia**. Bogotá, Colombia. 1999.

Montesquieu, **Espíritu de las Leyes**. En línea: <http://www.der.uva.es/constitucional/materiales/libros/Montesquieu.pdf>

Niskanen, W. (1971) Bureaucracy and representative government (Chicago, Aldine, Atherton).

Parkin, M. Microeconomía. Addison Wesley. México, D.F. 2004.

Pliscoff, C. Sistemas de incentivos monetarios y reforma del Estado: Elementos para una discusión necesaria. Documentos de Trabajo. Institutos de Asuntos Públicos,-Universidad de Chile. 2005.

Real Academia Española. En Línea: <http://buscon.rae.es/draef/html/cabecera.htm>

Rosenstein-Rodan, P. "Problems of Industrialization of Eastern and Southern Europe". The Economic Journal: Vol. 53. 1943.

Rousseau, J. El Contrato social. Alianza Editorial. Madrid España. 1998.

Siglitz, J. Globalization and Its Discontents, Norton, Nueva York [trad.cast. en Taurus, Madrid, 2002].

Smith, A. La Riqueza de las Naciones. Biblioteca de Economía. Madrid España. 1995.

Simón, H. El Comportamiento Administrativo. Estudio de los procesos decisorios en las organizaciones administrativas, Madrid, Aguilar, 1972. Primera edición 1947.

Stuart Mill, J. Sobre la Libertad. Editorial Alianza. Madrid España. 2000.

Uvalle, R. Ciudadanía y Administración Pública. En: Los ciudadanos de cara al siglo XXI. Juan Carlos León y Ramírez y Julio Cesar Olvera García (coordinadores). Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública Universidad Autónoma del Estado de México. 2005.

Weber, M. Sociología del Poder. Los Tipos de Dominación. Alianza Editorial. Madrid, España. 2007.

Wilson, W. Estudio de la Administración. Political Science Quarterly. Junio 1887.

Williamson, J. What Washington Means by Policy Reform?, en J. Williamson (ed.), **Latin American Adjustment: How Much Has Happened?,** Institute for International Economics, Washington DC, pp. 5-20. 1990.



Abstract

El diseño institucional y sus reglas en la vida comunitaria

Juan José Rico Urbiola*

Los fenómenos de índole económica, social, política que se presentan en los inicios del siglo XXI implican un reto sin precedentes en la tarea de gobernar. A partir de las crisis financieras sufridas en el llamado Estado de bienestar, se ha cuestionado recurrentemente por diversos sectores de la llamada comunidad política cuál debe ser el papel que el Estado, y en específico el gobierno, debe jugar en ésta. La definición formal de roles de los miembros de la comunidad política se inicia con el diseño de instituciones que orientan precisamente las conductas que éstos habrán de adoptar. En el presente documento se hace una revisión de algunos temas que se consideran están ligados íntimamente con el diseño institucional y que habrán de ser considerados en la discusión de cambio de paradigma de gobernabilidad hacia gobernanza y cómo éstos tienen una gran influencia en la definición del papel del Estado.

Palabras clave: Comunidad, diseño, gobierno, instituciones y rol.

The economical, social and political phenomena at the early XXI century represent a tremendous challenge never seen before on governmental activity. The financial crisis suffered in the Welfare State has developed an intensive discussion between several sectors inside the political community about which State and government roles must be. The member's formal roles in the political community are primarily defined on a institutional arrangement in order to lead the community activities. In this paper, a review about the principal topics related with the institutional arrangement and design it's made. In addition, an explanation is offered about how their influence governability and governance's principles and even more, how the State's role is understood in each case.

Key Words : Political community, institutional arrangement, government and paper.

* Candidato a Doctor en Política Pública, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Monterrey.

Introducción

Los retos que enfrenta el gobierno de cara al siglo al XXI, implican un desafío sin precedentes en la tarea de gobernar. La madurez democrática y el desarrollo de una cultura política aunado a las megatendencias globales plantean que las organizaciones políticas realicen un profunda reflexión con respecto al papel que todas las organizaciones de la sociedad moderna deben de jugar ante este escenario.

Se propone al lector hacer recorrido por las ideas que suscitaron con respecto al deber ser del gobierno en las décadas finales del siglo pasado hasta la propuesta de una nueva manera de plantear el ejercicio gubernativo a partir de las ideas de Luis Aguilar.

Se ofrece además una propuesta basada en el diseño institucional y la adopción de reglas que permitan a ciertos individuos o grupos de la sociedad civil organizada potenciar sus capacidades de autogestión y autorregulación.

Fallas de Gobierno

Las fallas de gobierno en opinión de Krueger¹, pueden ser entendidas como la suma de acciones y omisiones gubernamentales cuyo resultado es menor a una situación óptima. Lo anterior insinúa que hay acciones-omisiones dirigidas por el gobierno, que conducen a un resultado menor al que se esperaba obtener bajo la condición “dejar hacer”. Julianle Grand sostiene que las fallas de gobierno pueden ser por comisión y omisión de la intervención gubernativa.

¹ Krueger, Anne O. , 1990. “Government Failures in Development”, Journal of Economic Perspectives v4, n3 (Summer 1990), p. 11.

Las fallas por omisión se encuentran en opinión de Grand², en el deterioramiento de las instalaciones e infraestructura de transporte y comunicaciones, lo cual incrementa los costos de las actividades tanto del sector público como del privado. Además de otras formas de intervención en la economía para corregir las fallas de mercado, donde encontramos con mayor frecuencia:³ la competencia, los bienes públicos, las externalidades y los problemas de inflación.

Algunas de las fallas de encuentran su explicación a partir del diseño institucional que impera en el Estado y que no es exclusivo de un régimen en particular. La instauración de los democráticos, trajo consigo retos mayúsculos para las organizaciones políticas, quienes se encontraron ante la complejidad que han presentado y presentan, las multidimensionales relaciones entre los miembros que conforman la sociedad moderna. Se hace imperante entonces, establecer bases de convivencia política que se constituyan como factores determinantes de cohesión social y convivencia pacífica.

El sistema democrático propone en principio, dar cauce a los intereses, demandas y preocupaciones de los diversos grupos que conforman la sociedad moderna. Con relación a esta afirmación, Schumpeter⁴ define:

² Grand Julianle, 1991. "The theory of government failure", British Journal of Political Science, Vol. 21, No. 4. (Oct., 1991), p. 10.

³ Haro de Antonio, Gilberto García, José Ramón Gil y Edgar Ramírez "Las fuentes económicas de la gestión pública". (2004) Sobre los aportes de la economía para el estudio de las burocracias públicas" en Más allá de la reinención del gobierno, David Arellano Gault (coordinador), México, coedición Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Miguel Angel Porrúa, p. 64.

⁴ Schumpeter, Joseph A., Capitalism, Socialism and Democracy, Harper & Row Publishers, 1975 p. 250.

The democratic method is that institutional arrangement for arriving at political decision which realizes the common good by making the people itself decide issues through the election of individuals who are to assemble in order to carry out its will.⁵

Al llegar al poder individuos que representan los intereses de los diversos grupos de la sociedad, se dan a la tarea de formular reglas que se instituyen en el sistema jurídico de la organización política y habrán de regirla. Es el caso, que en varios Estados nación se dio rienda suelta para la institucionalización de la serie de demandas de los representados que se materializaron en la obtención de derechos. Tal escenario fue el que se presenció en el llamado Estado de bienestar; el cual se caracterizó, en opinión de Wilensky,⁶ por la pretensión de garantizar estándares mínimos de ingreso, alimentación, salud, habitación, educación a todo ciudadano como derecho político y no como beneficencia. La adopción de esta política de estado evidenciaba que era necesario contar con fondos suficientes para su provisión así como un aparato burocrático considerable. Situación que implicaba una “sobrecarga” estructural del Estado social, que había sido evidenciada a partir de los trabajos Crozier, Huntington y Watanuki⁷ en su obra *La crisis de la democracia: reporte sobre la gobernabilidad de las democracias* a la Comisión Trilateral. Aquellos Estados que no tomaron cartas en el asunto para redireccionar su política, sufrieron crisis fiscales, provocadas entre factores, por el intento de sostener el crecimiento económico de sus sociedades, el bienestar y seguridad social de sus ciudadanos.⁸ El resultado de estas

⁵ “El método democrático es aquel sistema institucional de gestación de decisiones políticas que realiza el bien común, dejando al pueblo decidir por sí mismo las cuestiones en litigio mediante la elección de los individuos que han de congregarse para llevar a cabo su voluntad”.

⁶ Wilensky citado por Andrade, Sánchez, Eduardo. *Teoría del Estado*. 2da. ed., Oxford, México, 2003, p. 204.

⁷ Citados por Aguilar, Villanueva. Luis, *Gobernaza y Gestión Pública*, México, FCE, 2006. p. 56.

⁸ *Ibidem*, p. 137.

políticas se tradujo finalmente, en opinión de Luis Aguilar, en un déficit fiscal paralizante de los Estados así como una calidad incierta de los servicios públicos.⁹ Lo que resulta evidente al parecer, con respecto a la intervención del gobierno en las fallas de mercado, es que ésta es una labor en constante construcción y no un hecho acabado, puesto que la evolución natural de las sociedades modernas y las actividades que realiza serán una constante que implicará nuevos retos en la formulación de políticas económicas.

Las fallas de gobierno por comisión se refieren al alto costo de operación o producción de empresas del sector público, o que realizan cualquier otra actividad económica, que se considera no le es propia.¹⁰ Ante esta afirmación, surge consecuentemente la pregunta ¿Por qué es cara la operación del gobierno?

El gobierno, al no contar con un competidor natural¹¹ en la provisión de ciertos servicios y productos que se ha reservado prestar o producir, por las causas que señalamos en párrafos anteriores, parece no encontrar incentivos para brindarlos bajo principios que imperan en el libre mercado. Algunas visiones reduccionistas gubernamentales se limitan en considerar estimar que lo importante es prestar la función o servicio público y las demás cuestiones son accesorias. Es decir, basta dar el qué (función y/o servicio) sin importar el cómo (bajo principios de economía, eficiencia, eficacia, calidad). Otra interrogante emerge entonces ¿A qué se debe que el gobierno se comporta de esa manera?

⁹ Ibidem, p.140.

¹⁰ Grand Julianle, op. cit., p. 10.

¹¹ Como una función monopólica.

La burocracia de Weber

Weber apunta, que la dominación sobre un grupo de personas se logra normalmente a través de un aparato humano, o en otras palabras, a través de un aparato administrativo.¹² El aparato al que hace referencia, es el que se identifica hoy día con el nombre de burocracia.¹³ Se considera entonces (aunque no lo expresa en estos términos) que la persona que ejerce la dominación a través de la burocracia es aquella que goza del carácter de gobernante,¹⁴ con independencia del sistema de reglas que les haya llevado a tomar esa posición.¹⁵ De la interpretación de las ideas de Weber, se estima que se puede gobernar a la burocracia a través de tres formas de dominación, que descansan en su propio tipo de legitimación:¹⁶ Racional; tradicional y carismática. Las cuales a su vez están vinculadas con elementos sentimentales, intereses materiales, o motivos ideales (wertrational)¹⁷ que orientan la conducta de obediencia de la burocracia con respecto al gobernante. Desarrolla Weber, tomando en consideración los elementos anteriores, un modelo de dominación legal a partir de una burocracia,¹⁸ donde normativamente establece la importancia de implantar reglas de conducta (derecho) para los miembros que la integran, así como una estructura organizacional basada en principios.¹⁹ Weber estimaba que el tipo de dominación

¹² Weber, Max (2007) Sociología del poder. Los tipos de dominación, Madrid, Alianza Editorial, pp. 59 y 60.

¹³ En la concepción de Weber la burocracia es una organización estructurada que tiene lugar en cualquier ámbito, sea en el sector privado o público.

¹⁴ En la traducción de la obra de Weber se le denomina como señor. Por gobernante puede entenderse tanto el titular del poder del estado como también el gerente o administrador encargado del aparato burocrático.

¹⁵ En la mayoría de los países occidentales se hace a través de las reglas democráticas que establecen sistemas de votación de los individuos que conforman el estado así como los sistemas de organización de las administraciones públicas.

¹⁶ Weber, Max, op. cit., p. 65.

¹⁷ Ibidem, p. 60.

¹⁸ Ibidem, pp. 67-72.

¹⁹ Ibidem, pp. 72-81.

legal burocrática desde el punto de vista técnico, puede alcanzar el máximo grado de eficiencia en sus actuaciones²⁰ y consecuentemente el gobierno cumplirá debidamente su función de proveedor de bienes públicos. La experiencia demuestra que las burocracias no se conducen bajo los postulados weberianos.

La escuela de la elección pública

La escuela de la elección pública surgida en los años setenta,²¹ parte de la idea que los gobiernos no se conducen de manera omnisciente, desinteresada, como guardianes de la sociedad y con un desempeño sin costos financieros,²² sino que tienen incentivos para maximizar oportunidades y obtener benéficos propios, a partir de guardar determinadas conductas que de manera alguna implican un desempeño ilegal de sus funciones. Al respecto Julianle Grand²³ sostiene que: public choice school, exploring the implications for the behaviour of governments and governmental institutions of the assumption that all the relevant agents pursue their ownself-interest.²⁴ Estas consideraciones, llevaron a los pensadores de la elección pública a realizar estudios que ayudaran a establecer cómo las relaciones entre el electorado, legisladores y burócratas, pueden influir en la formulación de políticas públicas.²⁵

²⁰ Ibidem, pp. 78.

²¹ Haro de Antonio, Gilberto García, José Ramón Gil y Edgar Ramírez, op. cit., p. 54.

²² Krueger, Anne O., op. cit., p. 11.

²³ Grand Julianle, op. cit., 424.

²⁴ La escuela de la elección pública, explora las implicaciones en el comportamiento de los gobiernos y las instituciones gubernamentales, bajo el supuesto que todos son agentes relevantes que buscan sus propios intereses.

²⁵ Mckenzie J. Kenneth, 1999. "Diseño Institucional y Política Pública: Una perspectiva microeconómica", Revista Economía Institucional, No. 1. (Nov., 1999), Univesidad Externado de Colombia, Colombia p. 18.

Niskanen tomó como objeto de estudio las burocracias y su comportamiento. En su oportunidad concluyó que la producción de bienes y servicios a cargo del gobierno, se orienta por el interés que tiene en maximizar su preferencia, lo cual identificó logra, en la obtención del presupuesto público que utiliza para operar. Los administradores, gerentes e incluso otros cargos al interior de las organizaciones, al desempeñar sus funciones, se allegan de información que es indispensable para la toma de decisiones, lo que implica que cuenten con una cuota de “poder”. La diferencia entre el “poder de la información” en las organizaciones públicas con respecto a las privadas en opinión de Muller,²⁶ es que los segundos la pueden canalizar de muchas maneras, pero generalmente en forma de mejoras para la organización, en tanto que los primeros pueden lograr monetizarla. La lógica anterior puede ser explicada de mejor si manera, si consideramos que los gerentes de empresas privadas pueden comúnmente evidenciar ahorros en la operación de las organizaciones a partir de su intervención como directores. En consecuencia se sienten en aptitud de pedir ante los mandos altos de la organización, que sus acciones sean retribuidas con beneficios de diversa índole, en que por su puesto destaca el financiero. En contrapartida, el esquema en el que se encuentran los administradores públicos no se orienta de la misma manera. Al no contar la administración pública con sistemas de control y rendición de cuentas que evidencien la eficacia, eficiencia y economía en el desempeño de sus funciones, tienden a manipular la información para justificar ante las legislaturas, quienes aprueban partidas financieras, se amplíe el presupuesto que tienen asignado para proveer los productos y/o servicios que le han sido encomendados. Lo anterior se traduce en recompensas directas como aumentos de sueldos por la dificultad

26 Mueller, Dennis C., *Public Choice III*, Cambridge University Press, 2003, p. 362.

que implica controlar aparatos más grandes, o también otras utilidades de naturaleza no pecuniaria como podrían ser el control político de la corporación,²⁷ que a su vez puede implicar un fuerte incentivo para que los partidos que integran la legislatura, encuentren en las burocracias apoyo en periodo de elecciones.

Nueva Gestión Pública

A partir de las experiencias y evidencias que se han comentado a lo largo del presente trabajo, muchas naciones reflexionaron acerca del cuál debería ser el papel que debe jugar el gobierno en la vida de la organización política. Para tal efecto, replantearon cambios en las instituciones políticas; sistema fiscal y administrativo; concepción de desarrollo; cultura política, entre otras cuestiones, que en general implica lo que se ha denominado la reforma del estado.²⁸ En cuanto a las reformas de carácter administrativo, es referencia obligada comentar las cartas que tomó en el asunto Gran Bretaña, a partir de los esfuerzos liderados por Thatcher que posteriormente fueron replicados por otros dirigentes angloamericanos, los cuales implicaron profundos cambios organizativos, directivos y operacionales en las organizaciones burocráticas. Luis Aguilar sostiene que la primer agenda de la reforma administrativa²⁹ implicó la reducción del ámbito de intervención estatal en la economía; reducción del número de organismos y programas gubernamentales; reducción del número de empresas públicas; realización de recortes de gasto con base en evaluaciones del desempeño; restructuración de las dependencias de gobierno así como la inducción y el aseguramiento

²⁷ Como en el caso de los sindicatos de los trabajadores al servicio del estado.

²⁸ Aguilar, Luis, op. cit., p. 138.

²⁹ Ibidem, p. 142 y 143.

de eficiencia económica de la operación administrativa. Desde ese entonces hasta la fecha, se ha desarrollado una corriente que estudia la organización, dirección, métodos y prácticas gerenciales públicas, que vino a reavivar el interés sobre el estudio, en ese entonces olvidado, sobre la disciplina de la administración pública. La corriente a la cual nos referimos fue bautizada como Nueva Gestión Pública.³⁰ Luis Aguilar ³¹ a define como:

El cambio de normas, las estructuras organizacionales y los patrones directivos y operativos del gobierno, que por sus propósitos, modos o resultados se orienta hacia formas posburocráticas de organización, dirección y operación, con el fin de elevar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad de acción pública.

Si bien es cierto, la Nueva Gestión Pública hace señalamientos acerca de la intervención del Estado en la economía, la mayoría de sus postulados apuntan a realizar cambios en los paradigmas burocráticos. Algunos de ellos se distinguían por la adopción, y en otros casos adaptación, de principios utilizados en las organizaciones del sector privado. Autores como Hood, Kettl, Petters, Pollit; Olías de Lima y Aguilar³² identifican a los siguientes:

- Impulso estilos gerenciales del Sector Privado.
- Productividad (eficientización).
- Creación y empleo de estándares e indicadores claros de desempeño.

³⁰ Término acuñado según afirma Luis Aguilar, por Christopher Hood como New Public Management.

³¹ Aguilar, Villanueva. Luis, op. cit., p. 146.

³² Cfr. Ibidem, p. 147 y s.s.

- Responsabilidad y rendición de cuentas.
- Descentralización.
- Empleo del mercado.
- Disciplina y austeridad en uso de recursos.
- Distinción entre política y prestación de servicio.
- Mayor competencia del Sector Público.
- Administración profesional y proactiva.
- Orientación al servicio y al usuario.
- Impulso a la descentralización.
- Énfasis en control de productos o servicios y menor en insumos o procesos.
- La clientelización.
- El cambio cultural.
- Ruptura del monolitismo (Grandes organizaciones).
- Gobierno Flexible.
- Organizaciones descentralizadas.
- Procesos adaptables a las circunstancias.
- Mecanismos de mercado en la prestación de servicios públicos.
- Estado participativo.
- Empoderamiento.
- Participación ciudadana.
- Desburocratización y competencia interna.
- Permeabilidad público y privado para asociaciones.
- Contratos en lugar de relaciones jerárquicas.
- Especialización (agencias autónomas).
- Giro de valores administrativos.
- Eficiencia.
- Individualismo.
- Modelo de mercado.
- Reducción del tamaño del sector público.
- Orientación a resultados.

- Desmantelamiento de la estructura estatutaria (empleo público).
- Sistemas de medición estándares e indicadores del desempeño.
- Gobierno desregulado.
- La evaluación.
- Descentralización.
- Organizaciones especializadas, ligeras y autónomas.

A partir de la visión de los diversos autores, Aguilar³³ identifica las siguientes coincidencias: Énfasis en la economía, eficacia, eficiencia en las operaciones administrativas; redimensionamiento de las estructuras administrativas; reestructuración administrativa; Creación de agencias administrativas públicas descentralizadas; distinción entre formulación de la política y la implantación de la política; uso de mecanismos e incentivos del mercado en la administración pública; orientación explícita y directa hacia la comunidad política y hacia los usuarios particulares de los servicios públicos; énfasis en el desempeño de unidades y del personal público orientado a resultados y productos y finalmente la implantación de sistemas de medición y evaluación del desempeño de la administración pública.

Los cambios introducidos en la administración pública pueden ser explicados en buena medida, a partir del avance y maduración en la vida democrática que han experimentado algunos Estados, en los cuales puede identificarse el desarrollo de un sistema valorativo social respecto al papel de la autoridad y del gobernado, derivado precisamente de las relaciones de dominación y sujeción que sostienen. Este sistema social de valores políticos establece: ideas, creencias, conceptos, entre otros. Acerca del cuáles son las actividades se espera sean llevadas a cabo

³³ Ibidem, p. 150.

por las instituciones del poder público, así como aquellas que le son propias. Es fruto de una reflexión acerca de lo que pertenece al ámbito público y de lo que debería estar en el privado, configurándose de este modo lo que se ha denominado como “cultura política”. Al respecto Jacqueline Peschard sostiene que por ésta debe entenderse:³⁴

Es el sistema político internalizado en creencias, concepciones, sentimientos y evaluaciones por una población, o por la mayoría de ella.

Se tiene la convicción entonces, con apoyo en los razonamientos anteriores, que las prácticas democráticas son producto de la cultura política y que ésta, como proceso y no como hecho acabado, es influida por los fenómenos de carácter preponderantemente económico; jurídico y social en el que se desarrolla, motivo por el cual, su dimensión y alcances varían de un país a otro. Incluso dentro de un mismo estado nación su desarrollo es diverso a partir de las propias circunstancias regionales, las cuales a su vez pueden influir o ser influidas por las nacionales. Los componentes de una cultura política democrática, llamada también simplemente democracia, definidos en principio por los teóricos políticos,³⁵ podrían servir como las bases de convivencia política de nueva generación, empero, su institucionalización a través de su inserción en el sistema jurídico no garantizan necesariamente su cumplimiento y mucho menos la voluntad o incluso su discernimiento por las partes intervinientes en los diversos hechos y fenómenos políticos.

³⁴ Peschard, Jacqueline. La Cultura Política Democrática, Cuadernos para la divulgación de la democracia Núm. 2 Instituto Federal Electoral, disponible en <http://www.ife.org.mx>

³⁵ Los componentes de la cultura política democrática descritos por Jacqueline Peschard son: Ciudadanía; participación; sociedad abierta, activa y deliberativa; secularización; competencia o eficacia cívica; legalidad; pluralidad; cooperación con conciudadanos; autoridad políticamente responsable.

La presencia de los componentes de la cultura política democrática son sin duda elementos indispensables para lograr lo que Almond y Verba denominan un grado de cultura política participativa.³⁶ Es necesario destacar también en este sentido, la importancia de los medios de comunicación en el proceso de democratización y consolidación democrática, ya que como señala José Luis Stein:³⁷

Los medios a través de su acción informativa contribuyen de manera sustantiva a la formación del conocimiento político ciudadano y a la toma de decisiones por la sociedad en su conjunto.

Bajo esta óptica, los medios de comunicación juegan un papel importante en la definición y propagación de la cultura política democrática, puesto que por un lado sirven como un mecanismo de control del poder público, y por otro, alientan la formación de criterios para comprender y darle sentido a la actividad política y gubernativa. Con relación a este punto, Doris Réniz afirma que la información es un derecho de la sociedad, puesto que se erige como condición para normar su propia actuación en la búsqueda de soluciones a sus problemas.³⁸

Se considera, tomando como plataforma las ideas previas, que la aparición de los postulados de la Nueva Gestión Pública en la función pública se observarán en la medida que las sociedades tiendan a desarrollar su cultura política, a la cual se debe añadir, se opina, un cambio significativo en los paradigmas burocráticos no desde el enfoque del estudio del disciplina de la administración pública, sino en el énfasis como eje rector del servicio público.

³⁶ Citados por Peschard Jacqueline.

³⁷ Stein Velasco, José Luis, Democracia y medios de comunicación, México, UNAM, 2005 p. 9.

³⁸ Réniz Caballero, Doris, En qué consiste el compromiso de informar al receptor, Contribuciones, Buenos Aires, año XVI, núm. 2 (62), abril-junio 1999, p. 9.

Parecería que lo que se ha escrito hasta el momento, acerca de las fallas de gobierno, ya se por omisión / comisión y la forma en que la literatura pretende resolverlos, potencialmente podrían solventar en definitiva los problemas que se gestan en las organizaciones políticas modernas. Si como hemos comentado, la intervención del gobierno en la economía es indispensable para reducir las fallas de mercado, éste tendría que ensayar constantemente cómo atenderlas a través de políticas económicas y el establecimiento de regulaciones más que nuevas, innovadoras, puesto que a través del paso del tiempo seguramente seguirán apareciendo nuevos agentes que harán esta tarea infinita. Si por otro lado, se encuentra en algunos postulados de la Nueva Gestión Pública, que tratan controlar el comportamiento de los cuerpos burocráticos y sus preferencias en el ejercicio de su función, el reto consistiría también, en afinar constantemente las prácticas hasta que se den dieran los resultados deseados. El estar de acuerdo con esta visión, implica que hemos divisado la luz al final del túnel y que, así como se esperó que un día llegarán los regímenes democráticos alguna vez, así llegará también el día en que las políticas económicas corrijan rápidamente las fallas de mercado que susciten eventualmente. Además que, contaríamos con una burocracia omnisciente, desinteresada, guardiana de los derechos del ciudadano y sobre todo barata. Pero definitivamente no compartimos que en todo momento se vaya a mantener las mismas tendencias en todo momento.

Las sociedades siguen demandado la provisión de bienes públicos, y está tendencia seguirá constantemente, puesto que, aún cuando hubo una reducción dramática de las tasas de natalidad en todo mundo, también es cierto, que hoy en día, la provisión de servicios y productos entre la población que actualmente se encuentra presente, dista mucho de ser cubierta. Esta consideración nos lleva en primer término a comprender que aún cuando contemos con gobiernos diligentes,

eficientes y eficaces y económicos, nunca se alcanzará el óptimo de pareto. Se deduce entonces, que a lo más que se puede aspirar es a la ampliación de la cobertura. Sin embargo, se tiene la convicción que a partir del desarrollo tecnológico y la investigación se pueden encontrar respuestas y opciones por ofrecer a nuestras sociedades que tiendan a resolver los desafíos que enfrentamos.

Gobernanza

Luis Aguilar plantea en su obra *Gobernanza y gestión pública*, entre otras cosas, la importancia que reviste reflexionar sobre el proceso de gobernabilidad en las organizaciones políticas que conforma los Estados-nación. Comenta que la acepción general del término, se refiere a las capacidades de gobernar del gobierno.³⁹ Sostiene, que la concepción tradicional de “vieja gobernación” o “vieja gobernanza” se relaciona con la acción de gobernar a partir de una percepción particular acerca de la sociedad. La que consiste en que ésta es “algo” que ha de ser gobernado y administrado, en virtud que se asume a priori que es incapaz de hacerlo por sí misma. Se parte de la idea que el gobierno es el único con capacidad de gobernar y por eso utiliza los instrumentos que tiene en su poder, o bien, desarrolla aquellos que estima le pueden ser útiles, a partir de su capacidad legislativa, ejecutiva y judicial, puesto que subestima la capacidad de otras organizaciones que conformar la organización política para dirigirse por sí mismas. Se considera entonces, que la gobernabilidad, en la vieja gobernación o vieja gobernanza, es asunto que pertenece al mundo del gobierno y no así al de la sociedad.

³⁹ Aguilar, Villanueva, Luis, op. cit., p. 70.

Como ya se ha comentado a lo largo del presente trabajo, el gobierno no siempre demuestra tener capacidad para dirigir a la sociedad, incluso, como también ya se expresó, aún contando con capacidades y herramientas de gestión, su tarea se divisa en extremo compleja. El reto consiste, estima Aguilar, en reconocer la productividad de los agentes dueños de los recursos necesarios para la dirección de la sociedad y convocarlos a un trabajo en conjunto. El cambio que impulsa el autor en su obra, es el de reformular y dimensionar la acción gubernativa, la cual debe apoyarse en la construcción de redes interdependientes entre actores así como también alianzas intersectoriales lo que lleva a replantear el papel del gobierno.⁴⁰ Esta propuesta de gobernar, de gobernabilidad, ha sido denominada gobernanza. Aguilar comenta que por ésta entiende:⁴¹

El proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden los objetivos de convivencia -fundamentales y conyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos: sin sentido de dirección y su capacidad de dirección.

La configuración del orden social que plantea la gobernanza, requiere, a diferencia de los postulados de la Nueva Gestión Pública, una serie de reformas que van más allá de la administrativa, puesto que implica un redimensionamiento de la forma de organización política y del diseño institucional que al efecto se requiere.

⁴⁰ Ibidem, p. 78.

⁴¹ Ibidem, p. 90.

Gobernanza y diseño institucional

De acuerdo con la teoría de las instituciones,⁴² los Estados-Nación son concebidos como formas de organización política moderna, los cuales están conformados por sistemas organizacionales y por una sociedad racionalizada.⁴³ Swanson⁴⁴ entiende por organización política, aquel sistema de reglas que confiere autoridad social en pos de fines colectivos, estableciendo agentes de regulación e intervención colectiva. El sistema de reglas a que se refiere Swanson, se estima, está conformado por el sistema jurídico que impera en el territorio de cada nación y que generalmente, en la tradición de los estados liberales constitucionales,⁴⁵ establece los derechos de los ciudadanos en su parte dogmática, así como entre otros asuntos, la integración, facultades, límites y alcances, de los agentes de regulación e intervención en la vida comunitaria, que no son otra cosa que las instituciones del poder público (gobierno), dispuesto en la parte que generalmente se ha denominado orgánica.

En los centros de la organización política moderna se construyen y legitiman los objetivos necesarios (por ejemplo, la búsqueda de la riqueza material), tecnologías medios-fines (formas científicas de producción o educación), recursos estandarizados y universalizados (monetarización), principios de soberanía colectiva (reglas de propiedad) y sistemas de control racionalizado (modelos de jerarquía, principios de control racionalizado) de la vida comunitaria.⁴⁶ Es aquí donde se pretende, bajo

⁴² Jepperson L. Ronald y John W. Meyer (1999) "El orden público y la construcción de organizaciones formales" en *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* Walter W. Powell y Paul J. Dimagio (coordinadores), México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica p. 262.

⁴³ Jepperson y Meyer comentan que por sociedad racionalizada debe entenderse la reconstrucción y sistematización de los elementos de la sociedad en torno a las metas de la organización política.

⁴⁴ Swanson citado por Jepperson L. Ronald y John W. Meyer, *Ibidem*, p. 263.

⁴⁵ Andrade, Sánchez, Eduardo, *op. cit.*, p. 170.

⁴⁶ Jepperson L. Ronald y John W., *op. cit.*, p. 266.

los postulados de la gobernanza, que se establezcan nuevas reglas para distribución de las tareas que han de ser alcanzadas mediante la redefinición del rol que cada organización de las sociedad moderna ha de jugar en la vida comunitaria. Surge entonces el planteamiento acerca de ¿Quiénes participan en este espacio de construcción y legitimación de los objetivos?

La sociedad moderna, en opinión de Jepperson y Meyer, es una sociedad de organizaciones y de elementos no organizacionales racionalizados (personas, intereses) que las integran.⁴⁷ Dentro de las organizaciones que conforman la sociedad moderna, se considera, se encuentra por una parte el gobierno, identificado también como el sector público, y por otro, el sector privado, integrado por la iniciativa privada, las organizaciones de la sociedad civil y desde luego, otras tantas que existen de facto, aunque no se les identifique formal o nominalmente. El hecho es que en los espacios políticos (centros de organización política) determinadas organizaciones tienen mayor injerencia que otras, en la definición y formulación de reglas que tienen principalmente como objeto la orientación de la conducta de personas así como la realización de ciertas actividades para alcanzar los objetivos en la vida comunitaria.⁴⁸ El rol de cada sector y el peso específico que las organizaciones que lo integran tienen en este proceso, está fuertemente vinculado con la importancia que quiso otorgársele a cada uno a partir del diseño institucional de la organización política, con lo anterior se refiere, que el diseño institucional de manera “formal” establece el grado de intervención o injerencia que cada grupo, sea del sector público o del privado, tiene en la definición y en la consecución de los objetivos de la

⁴⁷ Ibidem, p. 263.

⁴⁸ Ibidem, p. 274.

vida comunitaria, Con base en un análisis empírico de la vida comunitaria en diversos Estados-nación. Jepperson y Walter ubican cuatro tipos principales de organizaciones políticas⁴⁹ al tomar en consideración el grado de institucionalización de las funciones públicas (a cargo del sector público) así como el grado de autorización de las organizaciones sociales como actores públicos.⁵⁰ a) Liberal / individualista; b) Sociedad estatista; c) Segmentada y d) Corporativista. El análisis muestra que en algunos estados existe una fuerte participación de las organizaciones para articular la voluntad general como es caso de las sociedades estatistas. En otras organizaciones políticas, la sociedad tienen una insipiente participación en la construcción de la vida comunitaria y ésta, generalmente es dirigida por otras organizaciones con mayor arraigo o tradición, cuya función originaria no es la de liderar o desempeñar tales funciones, como es el caso de la iglesia y la milicia; las características enunciadas son propias de las organizaciones de naturaleza segmentada. En la corporativista, no se construyen actores o intereses, sino que presentan a personas y grupos como agentes que realizan funciones sociales legitimadas y se les relaciona estrechamente con patrones de autoridad vertical. En las organizaciones políticas liberales, existen actores legalmente constituidos (gobierno), los cuales a su vez permiten que otras organizaciones (sociedad civil) participen en el proceso de construcción, puesto que se estima que sus elecciones o intereses gozan de un prestigio colectivo y por lo tanto se les concede licencia para que realicen sus actividades así como también la respectiva protección legal.

⁴⁹ Ibidem, p. 276.

⁵⁰ El término “actores públicos” se refiere al grado de influencia que pudieran tener sobre definición y formulación de reglas.

El sistema jurídico de un estado, establece las reglas de convivencia entre las diversas organizaciones que conforman la llamada sociedad moderna, a través de la fijación de bases generales que orienten las conductas de las organizaciones y sus miembros, así como también las que estima nocivas y por tanto prohibidas. La organización política es un ejercicio que consiste en determinar cuáles actividades al interior del estado corresponden a las organizaciones del sector público y cuáles a las del sector privado así como. Bajo los postulados de la gobernanza en relación con lo expuesto, la gobernación consiste en el proceso directivo de gobierno en que el gobierno, al igual que la sociedad son agentes integrantes de la construcción de la vida comunitaria.

Para que se desarrolle la gobernalidad a partir de las bases de la gobernanza, es necesario que confluyan una serie de factores como elementos condicionales. El propio Aguilar⁵¹ reconoce que la descripción y análisis que hace de la gobernanza, es a partir de ejercicio de gobierno en condiciones de democracia pluralista y competitiva, gobierno de leyes, con exigencias irrenunciables de estado fiscal riguroso y finanzas públicas ordenadas, frente a sectores sociales diferenciados e independientes, frecuentemente capaces de autorregulación y hasta autosuficientes en varios campos de su vida personal y asociada. Luego entonces, el reto que se presenta para los estudiosos de las disciplinas que tienen como objeto de estudio la acción de gobernar, tendrán por delante bastante trabajo por hacer, para encontrar las acciones teleológicas que conduzcan al contexto propicio para el desarrollo de un gobierno por gobernanza.

⁵¹ Aguilar, Villanueva, Luis, op. cit., p. 36

Elemento toral de la gobernanza es contar con una sociedad organizada, con una cultura política desarrollada, ciudadana, que se reconozca así misma como centro de la organización política y sobre todo, como sostiene Uvalle Berrones,⁵² participativa y corresponsable en los asuntos de carácter público. Más allá de la participación de la sociedad civil en los procesos electorales y vigilante de la actividad gubernamental, nos llama fuertemente la atención la afirmación de Uvalle⁵³ en el siguiente sentido:

En la administración de lo público hay como tendencia alentar y estimular la autoayuda, la autoorganización social, la oferta plural de los bienes y servicios, la competencia social y la adopción de prácticas posburocráticas.

Las situación descrita por el autor de ciudadanía y administración pública, lleva a la reflexionar si la formula para tender uno de los puentes para alcanzar la gobernanza es precisamente el empoderamiento de las organizaciones de la sociedad civil en la realización de determinadas tareas que tienen a la solución de sus propios problemas.

Se considera que el empoderamiento de la sociedad civil y en general de cualquier organización, no debería en principio estar supeditada a la visión del gerente público o gobernador que se erige como autoridad ante la organización que busca o que podría adoptar un papel proactivo en la solución de sus propios asuntos. Es decir, se estima que el proceso

⁵² Uvalle Berrones, Ricardo (2005) "Ciudadanía y administración pública" en Los ciudadanos de cara al siglo XXI, Juan Carlos León y Ramírez y Julio César Olvera García (coordinadores) México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México, p. 354.

⁵³ Ibidem, 358.

de empoderamiento no debería ser, al menos como regla inflexible, una facultad discrecional de la autoridad, sino que tal intento de autogestión, autoayuda y/o autorregulación debería ser opcional, y por tanto, estar consagrado como un derecho ciudadano. El punto de reflexión propuesto, versa sobre la consideración que el ciudadano o la organización esté en posibilidad de elegir un proceso o mecanismo para la solución de su propia problemática sin que necesariamente, en todas las ocasiones tenga que transitar necesariamente por los sistemas tradicionales de operación burocrática. Esta propuesta puede explicarse mejor a partir de la adopción de un diseño institucional.

Las instituciones⁵⁴ tienen como características ser un conjunto reglas que se encuentran insertas en estructuras organizacionales formales e informales, las cuales orientan la conducta de los individuos, incentivándolas, permitiéndolas, prohibiéndolas o inhibiéndolas. El gobierno, al adoptar un modelo de gobernabilidad del tipo de la vieja gobernación/gobernanza, como ya hemos, comentado, parte del supuesto que la sociedad tiene que ser gobernada por su incapacidad para hacerlo por sí misma y para ello, en los estados republicanos, se hace valer el imperio de Ley en todo momento. Sin embargo, no puede dejarse de lado que en la realidad existen ciertos sectores de la población, que en determinados aspectos de su vida, no necesitan necesariamente ser gobernados, o dicho de otro forma, no requieren la intervención de todo un proceso gubernativo o parte de éste para su solución y/o atención. Si el silogismo se formula bajo la consideración que el gobierno es necesario porque las organizaciones de la sociedad civil no se saben gobernar; Las organizaciones de la sociedad civil que se saben gobernar prescinden del gobierno. La anterior afirmación en forma alguna promueve la existencia de una sociedad anárquica, sino

⁵⁴ Cfr. Peters, Guy, El nuevo institucionalismo, Barcelona, Gedisa, 2003.

que la presencia del gobierno en algunos aspectos de la vida de los individuos y las organizaciones de la vida social puede presentarse de manera excepcional, cómo último recurso y no como recurso primero.

La presencia del gobierno, en los regímenes republicanos con división de poderes, se hace patente más frecuentemente con la presencia del poder ejecutivo a través de sus aparatos burocráticos, por las funciones que la ley le ha dispuesto realizar. Aunque también es cierto que el poder judicial y sus funcionarios cuentan con una intervención, aunque menor, digna de consideración. El desarrollo de ambas funciones, tanto ejecutiva como jurisdiccional, implican el desarrollo de actividades que se llevan a cabo bajo procesos administrativos o judiciales, según sea el caso, que conllevan la concatenación de una serie de pasos que deben ser agotados por el ciudadano interesado en la consecución de algún fin, sea la obtención de un producto, servicio o en general un bien público, que de manera exclusiva se ha reservado su provisión a estos poderes. El cambio en la reglas de las instituciones acerca de la manera de proveer los bienes públicos podría en gran medida incentivar el empoderamiento de la sociedad y consecuentemente aliviar la sobrecarga que pesa sobre los aparatos burocráticos. Para ilustrar las ideas que se han venido vertiendo en éste y párrafos anteriores, se tomarán algunos ejemplos.

Ciertas administraciones públicas otorgan incentivos fiscales a las empresas que se establecen en parques industriales que utilizan tecnología para el tratamiento de sus aguas; las cuales, en caso de no hacerlo, implicaría para el municipio problemas de corto, mediano y largo plazo, por la demanda de provisión y la eventual contaminación del líquido; El alumbrado público es un servicio a cargo igualmente de los municipios, algunos de éstos otorgan beneficios para que los desarrolladores de fraccionamientos instalen postes que funcionen

con el almacenamiento de energía solar; incentivos parecidos pudieran recibir los usuarios de servicios básicos que, a partir de su cultura de ahorro energéticos, reciban incentivos por su bajo consumo y no se premie con el mismo precio a quien más gasta, como el caso del agua y la electricidad; Mucho se ha comentado acerca del problema de sobrerregulación, sobre todo con el caso de al apertura de empresas, sería igualmente inteligente que la regla que se diseñe permita de entrada la operación del comercio y que al final de trámite se verificara el cumplimiento de las condiciones; en el caso de impartición de justicia, muchas entidades federativas han apostado a la creación de centros de justicia alternativa, donde las partes en conflicto, previo presentar sus demandas en un juzgado, pueden optar por acudir a un centro donde un funcionario e incluso, un ciudadano no funcionario, con patente, pueda dirigir procedimientos conciliatorios, los cuales una vez resueltos, son presentados ante los tribunales para su ratificación como si se tratase de sentencias.

En ninguno de los ejemplos anteriores se propone la desincorporación de la función estatal al sector privado, como si fuese una privatización. Esta concepción de la regla tampoco propugna una competencia entre el gobierno y empresas privada para que en una especie de mercado el ciudadano decida con quien acudir de acuerdo a sus intereses, como en el caso de algunos países europeos. Por lo que se pugna entonces, es identificar cuáles de los procesos que implica la provisión de bienes públicos pueden ser autogestionados por los propios particulares y que aquellos que decidan hacerlo tengan legalmente oportunidad de gestión sin que tenga verificarse la aprobación discrecional de alguna autoridad. Estimar que los particulares encontrarían oportunidades para aprovecharse de estas situaciones y actuar al margen de la ley, implicaría

reconocer obviamente que lo mismo ocurre en la gestión gubernativa, ¿o acaso los servidores públicos no son miembros de las sociedades en donde se encuentra inserto el gobierno?

Conclusiones

La tarea de gobernar es un proceso en constante evolución que siempre identifica nuevos retos a vencer. Resulta indispensable hacer uso de nuestra capacidad inventiva y de innovación para encontrar soluciones a los desafíos planteados. El cambio en los paradigmas burocráticos y de gobernación, puede ser fuente que desate un alud de oportunidades en esta tarea. De ahí la imperiosa necesidad de invertir en la investigación y desarrollo de las disciplinas de la administración pública y la política, que, tenga como sello distintivo haber tomado como laboratorio nuestro propio entorno más allá de la adopción irracional de prácticas replicadas.

Queda pendiente también en trabajo que de hacer en la construcción de una sociedad civil más organizada que se encuentre incentivada por un gobierno que reconozca su limitada capacidad para atender los problemas contemporáneos y encuentre en ésta un potencial aliado para el cumplimiento de los fines de la organización política del Estado-nación.

Bibliografía

Aguilar, Villanueva. Luis, **Gobernaza y Gestión Pública**, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 2006.

Andrade, Sánchez, Eduardo. **Teoría del Estado**. 2da. ed., México Oxford, 2003.

Haro de Antonio, Gilberto García, José Ramón Gil y Edgar Ramírez “Las fuentes económicas de la gestión pública”. (2004) Sobre los aportes de la economía para el estudio de las burocracias públicas” en **Más allá de la reinención del gobierno**, David Arellano Gault (coordinador), México, coedición Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Grand Julianle, 1991. “The theory of government failure”, **British Journal of Political Science**, Vol. 21, No. 4. (Oct., 1991).

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

Krueger, Anne O. , 1990. “Government Failures in Development”, **Journal of Economic Perspectives**, Vol. 4, N° 3 (Summer 1990).

Mckenzie J. Kenneth, 1999. “Diseño Institucional y Política Pública: Una perspectiva microeconómica”, **Revista Economía Institucional**, No. 1. (Nov., 1999), Univesidad Externado de Colombia, Colombia.

Mueller, Dennis C., **Public Choice III**, Cambridge University Press, 2003.

Peters, Guy, **El nuevo institucionalismo**, Barcelona, Gedisa, 2003.

Peschard, Jacqueline, **La Cultura Política Democrática**, Cuadernos para la divulgación de la democracia N° 2 Instituto Federal Electoral, disponible en <http://www.ife.org.mx>

Réniz Caballero, Doris, **En qué consiste el compromiso de informar al receptor**, Contribuciones, Buenos Aires, año XVI, núm. 2 (62), abril-junio 1999.

Schumpeter, Joseph A., **Capitalism, Socialism and Democracy**, Harper & Row Publishers, 1975.

Stein Velasco, José Luis, **Democracia y medios de comunicación**, México, UNAM, 2005.

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

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



Abstract

El autor explica la importancia de la administración pública en la sociedad del conocimiento, resaltando los procesos de gestión del conocimiento con base en la innovación que se desarrolla en lo tecnológico de la vida comunitaria, la cual aumenta su dinámica y complejidad, tomando en cuenta la nueva economía, así como los efectos que genera con la relación del poder y el conocimiento para llevar a cabo prácticas más desarrolladas de valor y calidad que demanda el intercambio mercantil y los procesos productivos, los cuales son una presión para que los gobiernos se adapten a las nuevas condiciones que demandan mayor competencia, calidad y eficacia para que el servicio público atienda y solucione con mejores elementos de respuesta las demandas de la sociedad civil.

La administración pública

en la Sociedad del Conocimiento:

Transformación de la gestión pública a través de la gestión del conocimiento para la Innovación

Oscar Salvador Ventura Redondo*

Palabras clave: Administración pública, conocimiento, eficiencia, gestión y sociedad civil.

The author explains the importance of the Public Administration in the society of the knowledge, standing out the processes of management of the knowledge with base in the innovation that is developed in the technological of the communitarian life, which increases his dynamics and complexity, taking into account the new economy, as well as the effects that generates with the relation of power and developed practical the knowledge to carry out more value and quality that demands the mercantile interchange and the productive processes, which are a pressure so that the governments adapt the new conditions that demand major competition, quality and effectiveness so that the public service takes care of and solves with better answer elements to the demands of the civil society.

** Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la U.N.A.M. Actualmente, es alumno del Programa de Posgrado en Derecho en esta misma institución; becario e investigador, respectivamente, acreditado por el CONACYT, y ex funcionario público federal.*

Key words: Public administration, knowledge, efficiency, management and civil society.

Introducción

El propósito de este artículo es analizar que la Sociedad del Conocimiento determina la transformación de la Administración Pública contemporánea, dando lugar a la configuración de un nuevo paradigma en la gestión pública a partir del cual es factible integrar la Gestión del conocimiento, pues esta herramienta contribuye a la generación de prácticas innovadoras y de calidad en el quehacer gubernamental.

La exposición, se divide en tres apartados. En el primero se analiza el contexto teórico que permite configurar el advenimiento de la Sociedad del Conocimiento -realidad mundial determinada por la globalización-, a partir de la caracterización de sus rasgos más sobresalientes. A través de ello reconoceremos cómo este tipo de sociedad transforma la vida individual y colectiva, hecho que tiene su origen, desarrollo e influencia en aspectos de orden económico, político, cultural, científico y tecnológico. Asimismo, se explica la implicación que tiene la Sociedad del Conocimiento en la Administración Pública contemporánea, principalmente en cuanto a su sentido y transformación; es decir, una vez que se identifica el papel que la nueva sociedad determina a esta ciencia, estamos en condiciones de visualizar los derroteros que la realidad actual delimita a nuestro campo de conocimiento, a través del referente teórico adoptado.

En el segundo apartado se aborda la gestión del conocimiento comenzando por construir una definición general de conocimiento; para enseguida, identificar sus principales características a fin de comprender de una mejor forma esta nueva disciplina, la cual se considera una herramienta gerencial que integra -a su vez- diversos conceptos que la enriquecen y proyectan como una alternativa que permite mejorar el quehacer gubernamental a través de la gestión pública. También,

se identifica cómo la gestión del conocimiento se incorpora a la Administración Pública mexicana a través de procesos institucionales determinados por algunos enfoques, técnicas y herramientas como: gestión de la calidad, gestión de la información, benchmarking, reingeniería de procesos, planeación estratégica, entre otros.

En el tercer apartado se analiza el significado actual de la innovación a partir del referente determinado por los procesos de aprendizaje que se generan a través de la gestión del conocimiento, y que es donde ésta se desarrolla; así como su incorporación al ámbito de la Administración Pública como una nueva tendencia administrativa, hecho que permite observar la influencia de la Sociedad del conocimiento en la configuración de un nuevo paradigma gerencial. Por último, y a manera de conclusión, identificaremos los principales retos y oportunidades que, en general, este tema plantea al quehacer gubernamental en México; de tal forma que reconozcamos su importancia teórica y aplicación práctica, como una alternativa que permita construir modelos de gestión innovadores y de calidad, tendientes a mejorar la prestación de servicios públicos a cargo de las funcionarios del Estado y sus organizaciones.

Sociedad del conocimiento

Contexto

La formación de la Sociedad del Conocimiento (noción introducida en el ámbito académico por Drucker¹ en los años noventas), se explica a partir del surgimiento de condiciones determinadas principalmente

¹ Covi Druetta, Delia, Sociedad de la información y el conocimiento, México, 2004, p. 40.

por la globalidad y la nueva economía,² la cual se caracteriza por un acelerado crecimiento en la producción e intercambio de bienes, servicios e ideas, necesarias para satisfacer múltiples demandas derivadas de modificaciones cuantitativas y cualitativas en las formas de generar desarrollo. De acuerdo con éste autor, sus determinantes (sic), se refieren a:

- Cambios institucionales a nivel global (eliminación de barreras, aceptación del mercado como sistema autorregulador, competitividad, privatizaciones, nuevas regulaciones).
- Creación de los mercados globales (mercados financieros globales).
- Algunos cambios en la teoría (P. Ej. de los recursos y capacidades, que más adelante dan origen a la gestión del conocimiento).
- Aparición de nuevas tecnologías transversales (desarrolladas en diversos ámbitos productivos y desde enfoques multidisciplinarios).
- Bases para el desarrollo del capital intelectual del mundo (incremento de los recursos destinados a la producción del conocimiento).
- Creación de lenguajes y valores comunes (los primeros, determinados por la tecnología; mientras que los segundos a partir del sistema democrático).

² Solé Parellada, Fransesc, La gestión del conocimiento y la formación, España, 2001, p. 2.

- Incremento de la eficiencia de la infraestructura (con base en el desarrollo de métodos, técnicas y procedimientos de gestión).
- Bases culturales que favorecen el proceso (escolarización generalizada, así como una tendencia a la educación, formación y aprendizaje permanente).

A partir de estos hechos se evidencia un vertiginoso cambio en aspectos que favorecen su instauración, como son: el desarrollo científico y tecnológico; nuevas relaciones políticas, industriales, laborales y comerciales; implementación de formas de organización y gestión acordes al orden internacional; modificación de modelos educativos; entre otros, a partir de los cuales se configuran, recrean y reproducen, nuevos valores que determinan la vida individual y colectiva de la humanidad, mismos que permiten identificar el surgimiento de una nueva realidad basada en el desarrollo de una cultura de la calidad y la innovación, la cual integra una compleja red de factores que favorecen su advenimiento y que, en este caso, trataremos de identificar a partir de aquellos cuyas características más sobresalientes permiten entender su aparición, para posteriormente analizar cómo transforma la vida individual y colectiva; y, finalmente, tratar de reconocer las transformaciones que a la luz de este nuevo paradigma se dan en el ámbito de la Administración Pública.

De acuerdo con Castells, podemos decir que el sistema de producción capitalista sufrió un proceso de reestructuración global determinado por una progresiva tendencia al desarrollo tecnológico, a partir de lo cual se configura una nueva economía cuya producción se basa cada vez más en nuevas tecnologías de la información y comunicación: “Así, la nueva sociedad que surge de este proceso de cambio es tanto capitalista como informacional, aunque presenta una variación considerable en

diferentes países, según su historia, cultura, instituciones y su relación específica con el capitalismo global y la tecnología de la información”.³

A partir de la penúltima década del siglo pasado, la economía mundial inició una profunda e irreversible etapa de transformación estructural, resultado de un complejo proceso histórico-social: “Tanto los países del orbe capitalista como del bloque socialista, emprenden procesos que tienen como objetivo responder a una realidad geopolítica, influida como nunca, por los cambios tecnológicos, la apertura de las economías, los reclamos de la descentralización política, la intensificación del comercio libre y como denominador común, dar un nuevo contenido a la vida estatal”.⁴

Esta nueva economía, basa como nunca su crecimiento en el conocimiento (“moderna economía del conocimiento”), lo cual la convierte en un importantísimo detonador del desarrollo no sólo económico, sino político, social, cultural y científico-tecnológico, en todo el planeta. El poder y el conocimiento están estrechamente unidos, creando toda una nueva generación de riqueza e iniciativa, donde junto con la información, se han convertido en recursos fundamentales en la también nueva creación de riqueza y bienestar.

La realidad que emerge a partir de este paradigma, nos remite al concepto de la denominada globalización, pues espacial y temporalmente ésta surge en un contexto cambiante -cada vez con mayor rapidez-, de las nuevas condiciones económicas, políticas, sociales, culturales, científicas y tecnológicas, pues en las tres últimas décadas, se ha

³ Castells, Manuel, La era de la información: Economía, sociedad y cultura, Volumen I: La sociedad red, México, 2006, p. 39.

⁴ Uvalle Berrones, Ricardo, La actividad económica del Estado Mexicano: Relevancia del sector paraestatal, México, 1998, p. 81.

registrado un acelerado proceso de cambio en todos los ámbitos de la vida pública y privada, local y regional, nacional e internacional: “Está emergiendo una nueva cultura global interdependiente, que está cambiando las expectativas humanas y ofreciendo un nuevo y estimulante contexto, para lo que se entiende por libertad humana. Ha surgido una realidad global, y continúa evolucionando allí donde la innovación y la co-creación pueden desarrollarse y florecer”.⁵

Así, la era de la sociedad global e interdependiente, basa cada vez más sus relaciones individuales y colectivas en el conocimiento compartido, lo que indudablemente le da su valor público, ensanchando así su horizonte positivo como un bien igualmente público, aunque cada vez más algunos individuos y organizaciones se quieren empeñar en convertirlo en un bien de carácter privado (posicionando así su valor en el mercado), pues como ya se mencionó, el poder económico y político están unidos a él: “...hemos entrado en un mundo verdaderamente multicultural e interdependiente que sólo puede comprenderse y cambiarse desde una perspectiva plural que articule identidad cultural, interconexión global y política multidimensional”.⁶

La Sociedad del Conocimiento (cuyo antecedente teórico-conceptual se ubica en la denominada Sociedad de la Información que se desarrolló en los años sesentas y setentas), se conforma desde las últimas dos décadas del siglo XX y lo que va del presente, como un proceso abierto y dinámico, a partir de la integración de conceptos como información, conocimiento, economía, sociedad, ciencia, cultura y tecnología; es

⁵ Villa Sánchez, Aurelio (coordinador), Liderazgo y organizaciones que aprenden: III Congreso Internacional sobre Dirección de Centros Educativos, España, 2000, p. 29.

⁶ Castells, Manuel, La era de la información: Economía, sociedad y cultura, Volumen I: La sociedad red, México, 2006, p. 53.

decir, la nueva sociedad apuesta a que el futuro previsible depende del conocimiento compartido, el cual se basa a su vez en relaciones fundamentadas en el lenguaje y que está en sí mismo vinculado a una cultura global y sus valores:

“A pesar de esto, algunos valores parecen haber permanecido en la noción del conocimiento como elementos centrales y posibles de la educación (entendida no solo en el ámbito del conocimiento científico y tecnológico, sino también del conocimiento humanístico). Estos valores centrales y posibles (sic), reiterados a lo largo de muchas culturas y épocas, corresponden, primero, a la posibilidad de transmitir el conocimiento; segundo, a la posibilidad de producirlo o ampliarlo y, tercero, a la posibilidad de beneficiarse de él”.⁷

Características

En este contexto, la cultura global e interdependiente que se configura a partir de un complejo proceso de cambio en múltiples aspectos de la realidad social -determinados inicialmente en el ámbito económico y geopolítico-, nos indica el surgimiento de un nuevo orden mundial donde la estructura, organización y funcionamiento de la sociedad contemporánea, atraviesa por una etapa de transformación y adaptación; de ahí que diversos campos del conocimiento humano actualmente tratan de estudiar y entender (integrados e interrelacionados como nunca antes en el campo teórico y práctico), los fenómenos, problemáticas e impacto en la vida social local, nacional, regional e internacional, pues de ello dependerá su desarrollo en el corto, mediano y largo plazo:

⁷ Montemayor, Carlos, Universidad pública y privatización del conocimiento, México, 2006, p. 1.

“En la actualidad, el entorno del conocimiento en el que las organizaciones y sociedades deben estructurarse y funcionar, es por demás complejo comparado con el de siglos atrás. Lo anterior, se debe en gran medida a tres tendencias: la rapidez explosiva con que crece el conocimiento, el grado en que se ha fragmentado y su creciente globalización”.⁸

De acuerdo con el análisis de Tedesco,⁹ es posible identificar -a partir de los efectos en la transformación social que genera la sociedad de la información y el conocimiento-, sus aspectos más sobresalientes:

- Aumento de la desigualdad, con una tendencia hacia la exclusión social.
- Incremento de la homogeneidad, referida a la estructuración de la sociedad, su economía, política, ciencia y cultura, a partir de redes de cooperación.
- Surgimiento de la crisis del Estado-nación, expresada a partir de la reducción de su capacidad de actuación en el contexto de la globalización.
- Aceleración de la desintermediación en las relaciones en general, a partir del papel que juegan las tecnologías de la información y comunicación.
- Transformaciones culturales, principalmente en lo relativo a los valores, hábitos y conductas de los integrantes de la nueva sociedad global.

⁸ Probst, Gilbert, et. al., Administre el conocimiento, México, 2001, p. 5.

⁹ Tedesco, Juan Carlos, Educar en la sociedad del conocimiento, Argentina, 2000, p. 122.

- **Modificación de las instituciones, sus organizaciones y las formas de gestión.**

Si consideramos que en la sociedad global, el conocimiento se ha convertido en el factor clave del desarrollo económico y social, donde aunado a la información constituyen los principales generadores de cambios económicos, políticos, sociales, culturales, científicos y tecnológicos, podemos afirmar que el papel de la formación individual y colectiva, es por demás estratégico para garantizar la reproducción del actual esquema de desarrollo, basado en la formación de recursos humanos para la producción, distribución y uso intensivo de información, conocimiento y tecnología, a partir de “un complejo proceso global que determina los patrones de crecimiento de la productividad y la innovación”.¹⁰

Bajo la premisa de que el conocimiento genera conocimiento cuando es compartido, observamos que las relaciones entre las personas y las organizaciones que éstas conforman -incluyendo diversos tipos de redes-, ejercen una especie de poder emancipador y libertario como nunca antes se había dado en la historia de la humanidad, lo cual atraviesa por importantes cambios que promueven gradualmente su extensión a diversos ámbitos y que, en síntesis, nos señalan los complejos procesos de cambio de paradigmas. Brian Hall,¹¹ describe las siguientes tendencias:

- **De las organizaciones verticales a las horizontales.**

¹⁰ Fundación Este País, México ante el reto de la Economía del Conocimiento: Resultados nacionales y por entidad federativa, México, 2006, p. 11.

¹¹ Citado por Villa, en Liderazgo y organizaciones que aprenden: III Congreso Internacional sobre Dirección de Centros Educativos, España, 2000, p. 29.

- De la competición a la innovación.
- Aumento de la dignidad humana mediante la consideración de la diferencia como factor positivo más que como problema.
- Mayor conciencia del carácter más sistémico que atómico de la realidad en la que vivimos.
- Creciente desplazamiento del poder al consumidor.

Transformación en la vida individual y colectiva

Si las organizaciones innovadoras tratan del conocimiento, podemos afirmar que los bienes, servicios e ideas que producimos e intercambiamos son una objetivación de éste, por lo que la cultura organizacional -basada en una serie de infinitas relaciones individuales y colectivas- debe favorecer su creación, transferencia y utilización práctica, a través de la gestión de la innovación; hecho que va más allá de un mero interés económico, pues estamos hablando de valores universales: personales, familiares, grupales, organizativos y socioculturales (los cuales por cierto no siempre son conscientes y por ello es necesario identificarlos, medirlos y evaluarlos; es decir, hacerlos explícitos en contextos espacio-temporales concretos, pues esto subyace a un abanico de significados diferentes del conocimiento), que dan cohesión y forma a nuestras relaciones individuales y colectivas, mismas que, paradójicamente, estimulan la innovación una vez que se confrontan en la nueva realidad global, teniendo como medio al lenguaje en sus distintas formas y símbolos.

Así pues, el impacto del nuevo paradigma de la Sociedad del Conocimiento en la vida individual y colectiva, tiene un sentido de mayor libertad y apertura democrática (aunque relativamente, pues como sabemos, también se generan los llamados costos sociales de la globalización: desigualdad, marginación, exclusión, entre otros), ya que las condiciones que la conforman en el presente y proyectan hacia el futuro, determinan profundos cambios cualitativos, como se observa a continuación de una forma general y esquemática, más no limitativa:

Individuo	Colectividad
<p>-Permanente integración, adaptación y cambio de los individuos en el contexto de la nueva realidad.</p> <p>-Exigenciacrecientedecompetencias, habilidades y actitudes al capital humano, a fin de contribuir a mejorar la calidad de vida.</p> <p>-Necesidad de una formación continua y aprendizaje permanente, flexible y significativo de acuerdo con las necesidades y valores que demanda la nueva sociedad.</p> <p>-Exigencia de mayor participación organizadaenredeslocales,regionales, nacionales e internacionales, a través de la integración y/o convergencia de medios.</p>	<p>-Existencia de una compleja realidad turbulenta e inestable, producto de constantes cambios, ajustes, crisis, reformas; tanto coyunturales como estructurales.</p> <p>-Integración y desarrollo de habilidades sociales, a fin de producir cambios e innovaciones que permitan construir el bien común.</p> <p>-Surgimiento de nuevas organizaciones, cuya estructura y funcionamiento además de complejo e inestable, demanda la aplicación y desarrollo del conocimiento.</p> <p>-Democratización de los espacios públicos (políticas de inclusión y participación social).</p>

La Administración Pública en la Sociedad del Conocimiento

Retomando la idea de Castells,¹² la nueva sociedad global del conocimiento (“informacional” como él la denomina), influye de manera decisiva en la reducción del Estado de bienestar, para dar paso a una estructura político-social donde los mercados financieros internacionales determinan el papel de los gobiernos locales, alineados en tres regiones de competencia económica global, donde evidentemente la actuación de los entes supranacionales determinan las reglas del juego en los ámbitos privados, públicos y sociales; situación que origina que los gobiernos locales establezcan pautas de desarrollo acordes con el nuevo concierto internacional, a través de sus políticas económicas y sociales.

Así, a partir de lo expuesto hasta aquí, podemos decir que el impacto de la nueva sociedad global del conocimiento en general, así como de la función de la gestión del conocimiento en particular, en el ámbito de la Administración Pública, representa un cambio de paradigma por demás complejo que afecta sustancialmente su campo de estudio, ya que los hechos mencionados hasta el momento evidencian una progresiva necesidad de apertura al análisis multidisciplinario, a fin de contribuir al desarrollo del conocimiento teórico y práctico de nuestra ciencia, a partir de la integración de herramientas técnicas en nuestra práctica profesional.

¹² Castells, Manuel, La era de la información: Economía, sociedad y cultura, Volumen III: Fin de milenio, México, 2006, p. 407.

Es por ello que la gestión pública contemporánea, integra una agenda que responde a los retos de la sociedad global del conocimiento, ya que existen viejos y nuevos problemas públicos cuyas alternativas de atención pasan por un necesario enfoque administrativo innovador, a fin de construir colectivamente los mejores escenarios posibles ante las múltiples necesidades que determina la nueva realidad en esta primera década del siglo XXI.

Además de las políticas públicas, que hoy en día constituyen la mejor alternativa para la resolución de asuntos de interés colectivo (a partir de problemáticas derivadas de la desigualdad e inequidad social generados en el contexto de la globalización), la gestión del conocimiento para la innovación puede considerarse sino un medio o modelo en sí mismo para lograr los propósitos de la nueva Administración Pública, sí una importante base para estimular el desarrollo del capital social, a través del denominado capital intelectual (humano, estructural y relacional), aspecto que se abordará con mayor detalle en el siguiente apartado.

La visión de la Administración Pública contemporánea,¹³ nos remite a aquello a donde se quiere llegar, a partir de la nueva realidad, como reconstrucción e idealización teórica y práctica del ser y deber ser de esta ciencia, vista desde una perspectiva moderna; pues se constituye hoy en día por demás útil, necesaria, estratégica y generadora de cambios e innovaciones en la sociedad actual, a partir del conocimiento que la integra, recrea, transforma y proyecta para la satisfacción de las múltiples necesidades individuales y colectivas, a fin de asegurar la convivencia política y desplegar el desarrollo económico, social y cultural de la humanidad.

¹³ Uvalle Berrones, Ricardo, Visión de la administración pública contemporánea, México, 2000, p.p. 6-24.

Esta condición, se determina a partir de los valores universales vigentes, abordados desde nuevos enfoques y tendencias planteados por la ciencia y la cultura contemporánea, producto de la nueva sociedad global; pues, de acuerdo con Uvalle: "...la reflexión y aplicación cotidiana de algunos conceptos e ideas inherentes al quehacer de la Administración Pública, contribuye a su desarrollo a partir de la identificación de los siguientes aspectos:

El imperativo de la democratización

Históricamente, es la condición fundamental para el desarrollo de las sociedades contemporáneas, ya que permite el despliegue de derechos y obligaciones en el marco jurídico-político-económico-social-cultural del Estado, contexto en el cual se generan múltiples relaciones entre lo privado y lo público. Desde esta perspectiva, la administración de lo público genera y reproduce aspectos que fundamentan a la democracia como forma de vida.

Por ello, la gestión pública integra la participación civilizada de los actores (sujetos), involucrados en los problemas y necesidades (objetos), individuales y colectivos; generando acciones, sinergias, consensos, cambios e innovaciones que permitan transformar la realidad de los hechos complejos que impactan a la vida contemporánea.

Relevancia de lo político

El individuo, los grupos, la colectividad y la sociedad en su conjunto, son entes políticos por naturaleza; su diversidad, permite identificar una pluralidad entendida como un abanico de intereses, necesidades

y relaciones, mismas que finalmente determinan la actividad política dentro de los márgenes del Estado Democrático y Social de Derecho, el gobierno y la misma Gestión Pública. Esto, desde la perspectiva de la sociedad abierta, permite dar cabida y cauce a la activa participación de ciudadanos, grupos y organizaciones en la atención de los complejos problemas que subyacen a la vida moderna (educación, salud, medio ambiente, empleo, alimentación, comunicaciones, entre otras).

Los valores e intereses de los individuos y colectividades, están en los límites de lo público y lo privado; esto significa que la gestión pública interviene en un campo de acción cuyas reglas están determinadas por las ciencias sociales en general, y la ciencia de la Administración Pública en particular, cuyas herramientas teóricas y prácticas -sin soslayar aquellas de orden metodológico-, permiten orientar las decisiones públicas para la atención de los problemas que afectan a la sociedad.

Importancia del mercado

La sociedad posmoderna existe sobre la base de la nueva economía de mercado, regulada por la oferta y la demanda, cuyo impacto se recrea significativamente con condiciones políticas, sociales, científicas y culturales. De ahí que la economía del conocimiento, determina nuevas realidades para los Estados, los Gobiernos y las Administraciones Públicas, ya que la base material de satisfacción de las necesidades individuales y colectivas, se determina por diversas variables reguladas por la actividad profesional de especialistas en diversos campos del conocimiento.

Rendición de cuentas

La nueva realidad, entendida por los aportes de la ciencia y la tecnología, básicamente a través del conocimiento y la información, demanda transparentar el quehacer público propio y del otro (obligación ética, política y pública), como condición de credibilidad y confianza, necesaria para la generación de actividades que tienen un impacto directo o indirecto en la vida de la colectividad. Aquí, los buenos deseos e intenciones, desarrolladas aparentemente a favor de los demás, necesitan demostrarse fehacientemente, a fin de poner límites a ese campo que divide lo público de lo privado, y al interés individual del colectivo.

Importancia de la ética pública

El impacto positivo de la Administración Pública, depende de la observación y reproducción de los valores e ideales de las sociedades, donde su práctica, seguimiento y evaluación permite avanzar en las condiciones de una vida democrática para la vida en común. En este tema, los administradores públicos tenemos un importante reto moral, intelectual, profesional y socializador, a través de los sistemas de gestión, educativos y culturales, a fin de reproducir su razón de ser entre la sociedad, a través de los valores del buen gobierno, el cual se nutre e inspira de la ética.

Trascendencia de la gestión pública

Entendida como un nuevo paradigma, determinado por los hechos administrativos de la vida contemporánea, se coincide con el autor en

que éstos no son susceptibles de visualizarse (entendido esto último como idealización del estado del arte de la Administración Pública), en el mundo del deber ser, sino del ser; esto es, reconocer lo empírico y lo factual para la atención diferenciada de los problemas públicos y sociales, a partir de un contexto dinámico, multifactorial, interrelacionado en la causalidad y propuestas de solución (perspectiva del conocimiento horizontal de los procesos).

Desde esta premisa, la gestión pública permite utilizar y reproducir el conocimiento público, a través de la herramienta de la gestión del conocimiento, a fin de atender los problemas de la sociedad desde los nuevos ángulos que determina la ciencia, la técnica y la cultura contemporánea: “La gestión pública es una veta para producir y trabajar con el conocimiento empírico que es la piedra de toque para articular los hechos, las pruebas y los argumentos que alimentan el sustento, la depuración y el refinamiento de los planteamientos teóricos y metodológicos”.¹⁴

Enfoque multidisciplinario

Estructural, orgánica y funcionalmente, la Administración Pública se nutre y recrea a través de la vida pública, de múltiples disciplinas, como tan diversos son los actores de la sociedad actual. Desde esta perspectiva, la gestión del conocimiento se convierte en una condición para su atención, toda vez que el carácter de dicho conocimiento en la gestión pública, es de naturaleza pública, lo cual constituye un imperativo para la atención de las necesidades sociales.

¹⁴ Ibid., p. 17.

Este proceso en la vida pública, genera aprendizajes organizacionales que permiten fortalecer al ámbito de acción de nuestra ciencia, principalmente desde la perspectiva de las especialidades y especialistas del conocimiento y su aplicación práctica a través de innovaciones gubernamentales (digamos que es una especie de investigación y desarrollo para la generación de nuevo conocimiento, cuya aplicación es inmediata en el ámbito de acción de la gestión pública y las políticas públicas), toda vez que indiscutiblemente las aportaciones teóricas y metodológicas son indispensables para fortalecer la visión pública de los problemas.

De hecho y coincidiendo con el autor, la Administración Pública es el ámbito idóneo para dar cause al ejercicio multidisciplinario, ya que su contenido es por demás positivo: Es un campo de conocimiento abierto para aprovechar inteligente y racionalmente los recursos (por ejemplo, el denominado capital intelectual dentro de las organizaciones públicas, a fin de generar prácticas innovadoras de calidad y con equidad, en el contexto de la gestión pública, la política gubernamental y las políticas públicas de las que ésta se vale).

El horizonte del gobierno

Está limitado al ámbito público y se vale de la Administración Pública para gobernar en contextos democráticos: “La administración del gobierno es el gobierno al servicio del público. El gobierno es la administración de lo público...”, donde -resumiendo-, “la importancia de las acciones individuales y colectivas son determinantes en el funcionamiento de la vida plural y democrática”;¹⁵ pues se coincide en que “...la administración

¹⁵ Ibid., p. 21.

pública no es sólo un campo de principios, sino también de hechos que se definen, ordenan e interpretan para generar conocimiento mensurable, empírico y argumentado”.¹⁶

Así pues, podemos decir que el acelerado cambio tecnológico -producto de nuevas formas de desarrollo científico y técnico, a partir del crecimiento y uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación-, influye cada vez más en el quehacer teórico y práctico de la Administración Pública contemporánea, toda vez que los avances registrados en diversas ramas de las ciencias exactas, no sólo tienen una aplicación económica, sino que muchos de los hallazgos y desarrollos permiten atender algunas problemáticas cuyos objetos de estudio se refieren a los ámbitos de actuación de las ciencias sociales en general, así como de la Administración Pública en particular (salud, educación, alimentación, seguridad, empleo, medio ambiente, telecomunicaciones, defensa terrestre, aérea y naval, etc.).

Lo anterior, nos permite reflexionar sobre el impacto del vertiginoso cambio e innovación tecnológica que se reproduce en la nueva realidad global y desde las condiciones que establece la sociedad del conocimiento, en el marco de la Administración Pública; pues es necesario recordar que ésta forma parte de un sistema que se estructura, organiza y funciona a partir de la realidad social que le da vida para satisfacer múltiples necesidades, y de donde derivan los avances científicos, tecnológicos y humanísticos, espacial y temporalmente determinados; por lo que, evidentemente, la gestión del conocimiento constituye una herramienta gerencial en constante desarrollo -por demás útil y necesaria-, para alinear los valores de nuestra sociedad con las co-participaciones

¹⁶ Ibid., p. 22.

individuales y colectivas de sus integrantes, tanto en ámbitos locales, regionales e internacionales:

“El conocimiento es la clave para transformar sistemas humanos y la Administración Pública..., Pero hay otra dimensión potencial para utilizar los conocimientos: se trata de compartirlos con los actores que cargarán (sic) con la mayor parte de la modernización de la gestión pública”.¹⁷

Finalmente, y en atención a que el conocimiento se ha convertido en el principal recurso no sólo individual, sino colectiva y organizacionalmente estratégico para avanzar en los derroteros de la vida moderna; podemos decir que además constituye el principal medio para que la gestión pública pueda aplicarse y desarrollarse en aras del bien común, ya que si la gestión del conocimiento se basa en el conocimiento compartido, se espera que su integración teórica y práctica en nuestra ciencia, sea igualmente favorable para el logro de los valores fundamentales de la humanidad del presente y del futuro.

Gestión del conocimiento

Definición

¿Qué es el conocimiento?, es una cuestión que siempre ha tratado de ser explicada desde la perspectiva filosófica, educativa, pedagógica y, recientemente (a partir de la década de los 90's), administrativa o de gestión. Para efectos teóricos y prácticos -de acuerdo con nuestro

¹⁷ Espejel Mena, Jaime, Un enfoque gerencial en el desarrollo institucional de la Administración Pública, México, 2003, p.p. 102-103.

campo y objeto de estudio-, adoptaremos la definición de Davenport y Prusak,¹⁸ ampliamente aceptada por la mayoría de autores:

“El conocimiento es una mezcla de experiencia, valores, información y “saber hacer” que sirve como marco para la incorporación de nuevas experiencias e información, y es útil para la acción. Se origina y aplica en la mente de los “conocedores”. En las organizaciones con frecuencia no sólo se encuentra dentro de documentos o almacenes de datos, sino que también está en rutinas organizativas, procesos, prácticas y normas”.

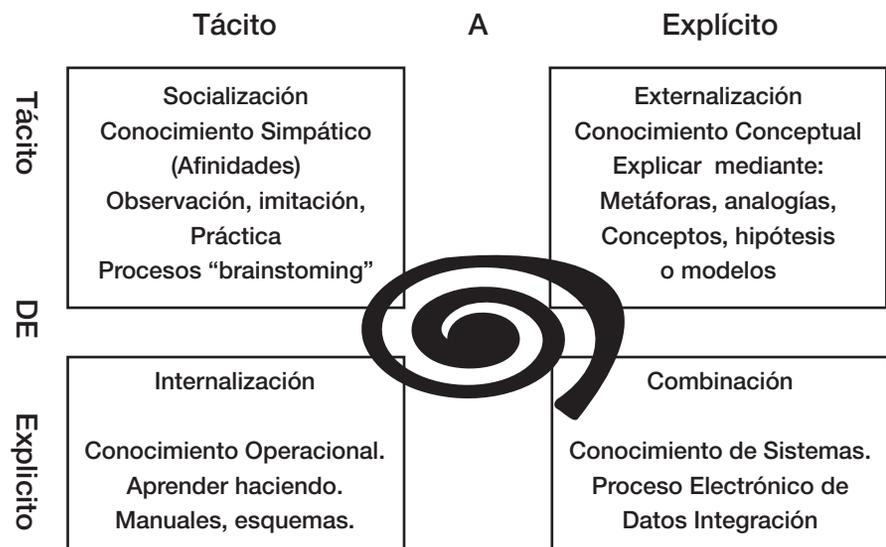
Lo anterior, determina una gran dificultad para observar el conocimiento, de ahí que se le denomine como un bien intangible, pues más bien lo que permite detectarlo son sus efectos posteriores, ya que los conocimientos se almacenan en cierto tipo de agentes como son las personas (individual y/o colectivamente), organizaciones e instituciones públicas, privadas y del sector social. Sin embargo, en la mayoría de las fuentes consultadas, se encuentra una descripción genérica similar, misma que trataremos de sintetizar:

“El conocimiento se deriva de la información, así como ésta proviene de los datos. Para que la información se convierta en conocimiento, las personas realizamos todas las actividades necesarias para que éste pueda existir, adquirirse, crearse, transmitirse, reproducirse y transformarse dentro y entre nosotros; todo ello gracias a la comparación, consecuencias, conexiones, y conversaciones (lenguaje oral y escrito), pues al igual que encontramos datos en registros, e información en mensajes, podemos obtener conocimiento de individuos, grupos, organizaciones o incluso en rutinas organizativas”.¹⁹

¹⁸ Citados por Carrión, en www.gestiondelconocimiento.org

¹⁹ Ibid.

Asimismo, somos los seres humanos quienes interiorizamos, exteriorizamos, socializamos y combinamos racionalmente el conocimiento, lo que se ha denominado Proceso de Creación y Conversión del Conocimiento en la Organización, desarrollado por Ikujiro Nonaka e Hirotaka Takeuchi,²⁰ tal y como se puede apreciar en la siguiente figura:



Espiral del Conocimiento

Características

Para Andreu y Sieber,²¹ las características del conocimiento son fundamentalmente tres:

²⁰ Citados por Avaro, Dante (Comp.), Sociedad del Conocimiento: Módulo 1, México, 2004, p. 32.

²¹ Carrión, www.gestiondelconocimiento.org

- El conocimiento es personal, en el sentido de que se origina y reside en las personas, que lo asimilan como resultado de su propia experiencia (es decir, de su propio “hacer”, ya sea físico o intelectual) y lo incorporan a su acervo personal estando “convencidas” de su significado e implicaciones, articulándolo como un todo organizado que da estructura y significado a sus distintas “piezas”;
- Su utilización, que puede repetirse sin que el conocimiento “se consuma” como ocurre con otros bienes tangibles, permite “entender” los fenómenos que las personas perciben (cada una “a su manera”, de acuerdo precisamente con lo que su conocimiento implica en un momento determinado), y también “evaluarlos”, en el sentido de juzgar la bondad o conveniencia de los mismos para cada una en cada momento; y
- Sirve de guía para la acción de las personas, en el sentido de decidir qué hacer en cada momento porque esa acción tiene en general por objetivo mejorar las consecuencias, para cada individuo, de los fenómenos percibidos (incluso cambiándolos si es posible).

Bajo este panorama, el conocimiento tiene una estructura teórica-práctica por demás compleja, por lo que su misma definición -como ya vimos- no es simple, pues constituye una rica y variada integración de elementos (aunque tiene una estructura formalizada); pues además, se considera intuitivo y difícil de transmitir, captar, crear, reproducir y transformar en palabras (lenguaje oral y/o escrito), o de entender plenamente de forma lógica, pues al existir éste dentro de las personas y los grupos que éstas integran, forma parte de la misma complejidad humana.

Existen dos modelos de producir conocimiento en el contexto de la sociedad del conocimiento, cuyo acelerado progreso científico y tecnológico ha determinado nuevas formas colectivas de generación de éste, a partir de una mayor integración teórica y práctica entre el conocimiento, la economía y, nos parece, el Estado mismo; resultado a su vez de la acumulación de conocimiento (fenómeno histórico-social que está directamente relacionado con la acumulación de capital), cuyo papel en la nueva economía y las relaciones de poder que se construyen en torno a él, han sido por demás determinantes.

Estos dos modos (sic), para generar conocimiento, según establece Gibbons,²² “indican una interacción inicial, la cual va dando pauta a una profunda transición que generó el cambio de paradigma, como una tendencia universal para el desarrollo de la ciencia contemporánea; donde indudablemente todos los campos de estudio han sido impactados favorablemente en términos generales, como una condición necesaria para la innovación en la ciencia, la tecnología y las humanidades en los contextos determinados por la era de la globalización”.

Modo 1: Modelo lineal	Modo 2: Modelo interactivo
<ul style="list-style-type: none"> • Problemas definidos en el ámbito académico. • Es disciplinario. • Formas de organización regidas por las normas de la ciencia. • No es responsable socialmente. • Se transmite en formas de publicación académica. • Validado y evaluado por la comunidad de especialistas 	<ul style="list-style-type: none"> • Se produce en un contexto de aplicación. • Es transdisciplinario. • Es heterogéneo y se da en formas de organización diversas. • Es responsable socialmente y reflexivo (valores e intereses de otros grupos). • Control de calidad (dimensiones cognitivas sociales, económicas, ambientales y políticas).

²² Citado por Avaro, Dante (Comp.), Sociedad del Conocimiento: Módulo 1, México, 2004, p. 25.

De ahí que, aunque siempre tratamos de pensar en “activos definibles y concretos” (tratando de entender el conocimiento como un proceso de flujo y/o como un stock), éstos son más difíciles de manejar a pesar de los grandes avances en la ciencia de la administración, por lo que la denominada gestión del conocimiento, se vuelve una importantísima herramienta teórica, metodológica y práctica por demás creativa, innovadora y trascendental para la nueva Gestión pública.

El surgimiento de la gestión del conocimiento, se configura a partir del desarrollo de la ciencia y la tecnología en general, específicamente a través de los avances registrados en la ciencia de la administración, ya que ésta determinó la integración de herramientas y técnicas desde una perspectiva multidisciplinaria, principalmente debido a la aplicación de un intensivo y, por demás complejo, proceso de investigación y desarrollo, permanentemente alimentado por la información y el conocimiento (no de forma acumulativa, sino más bien en función de su utilidad), tal y como veremos a continuación.

La gestión del conocimiento como herramienta gerencial

Es este un concepto dinámico, el cual es distinto a la gestión de la información (como diferente es la sociedad de la información y la sociedad del conocimiento; o bien, la economía basada en la información y la economía fundamentada en el conocimiento). A partir de la definición de diversos autores, trataremos de integrar una descripción de lo que varios de ellos catalogan como una disciplina:

“Conjunto de procesos y sistemas que permiten que el capital intelectual de una organización aumente de forma significativa mediante la gestión

de sus capacidades de resolución de problemas de forma eficiente, con el objetivo final de generar ventajas competitivas sostenibles en el tiempo”.

Aunque la gestión del conocimiento surge en la última década del siglo XX, sus antecedentes se desarrollan en el ámbito académico durante los años 80's -justo cuando se configura la sociedad de la información y el conocimiento-, a partir de la teoría de los recursos y capacidades, la cual se centra en analizar los recursos y las capacidades de las organizaciones como base para la formulación de estrategias (análisis estratégico), época en la que dicha teoría se integró a diversas áreas del conocimiento en todo el mundo, y donde la administración no fue la excepción, pues recordemos su influencia metodológica en enfoques, técnicas y herramientas gerenciales como son: planeación estratégica, reingeniería de procesos, benchmarking, gestión de la calidad y la información, cuya incorporación en la gestión pública mexicana abordaremos al final del presente apartado.

La gestión del conocimiento, se refiere a la “gestión de los activos intangibles e inmateriales, basados en datos, información, conocimiento, aprendizaje, acción, reflexión y sabiduría”, de acuerdo con Brooking;²³ esto es, de los recursos que pertenecen a las organizaciones y que generan valor para éstas, traducidos en sus capacidades (rutinas organizacionales, procesos, prácticas, normas, entre otras), a partir de la construcción compartida del conocimiento, una vez que dichos recursos empiezan a trabajar e interactuar individual y/o colectivamente.

Es importante señalar que la gestión del conocimiento tiene en el aprendizaje organizacional su principal herramienta, ya que el término

²³ Ibid., p. 38.

“organizaciones inteligentes”, se refiere precisamente a la capacidad de los individuos y sus organizaciones (escuelas, empresas, agrupaciones de diversa índole, universidades, institutos de investigación; en fin, múltiples organizaciones públicas, privadas y sociales o combinaciones de éstas a partir de la cooperación intra e interinstitucional), para desarrollar prácticas innovadoras como resultado del proceso de gestión de los diferentes tipos de conocimiento.

Así como la denominada “inteligencia emocional”, nos abrió un camino de conocimientos para entender y desarrollar nuevas formas de manejar las relaciones que existen entre el cerebro humano, los procesos cognitivos de enseñanza-aprendizaje y la gestión misma del conocimiento; el llamado “cerebro unitriádico” base de la “triléctica sistémica” elemento fundamental del “modelo de cibernética social”,²⁴ integró diversos avances científicos para desarrollar la Administración sistémica asociada a tres tipos de capital intelectual (operacional, racional y emocional), pues ambas teorías revolucionaron la ciencia, la técnica y las humanidades, ya que a partir de ello se evidenció un importante progreso en múltiples áreas del conocimiento universal contemporáneo.

Así pues, el aprendizaje organizacional se refiere a un proceso que integra datos, información, conocimiento, inteligencias, sabiduría, talentos, habilidades, capacidades, experiencias y emociones tanto individuales como colectivas, donde quienes “aprenden a aprender” son sujetos y entes concretos, lo que da como resultado la generación de nuevo conocimiento igualmente personal y grupal; o mejor dicho, deriva en múltiples innovaciones prácticas donde se aplicó la gestión

²⁴ De Gregori, Waldemar y Volpato, Evilásio, Capital intelectual: Administración sistémica, Colombia, 2001.

del conocimiento; tanto en ámbitos públicos, privados y sociales, agrupados a partir de la siguiente categorización que es meramente ilustrativa, más no limitativa, pues los actores son tan diversos como lo es la misma interrelación y co-participación entre estos, en los contextos determinados por la sociedad global del conocimiento:

Sector Público	Sector Privado	Sector Social
<ul style="list-style-type: none"> -Docentes de todos los niveles del sistema educativo público. -Investigadores científicos de instituciones cuya actividad recibe financiamiento público. -Especialistas de diversas áreas de instituciones públicas (trabajadores del conocimiento). -En general, las múltiples organizaciones que conforman la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal (centralizadas, descentralizadas y desconcentradas). 	<ul style="list-style-type: none"> -Docentes de todos los niveles del sistema educativo privado. -Investigadores científicos financiados por particulares. -Especialistas en diversas áreas de organizaciones privadas. -Inversionistas. -Emprendedores. -En general, propietarios del capital y de los medios de producción, incluyendo las múltiples organizaciones que conforman el gran capital (local, nacional, regional o transnacional). 	<ul style="list-style-type: none"> -Formadores y capacitadores. -Activistas sociales. -Prestadores de servicios profesionales. -Estudiantes. -Padres y madres de familia. -Asociaciones y organizaciones sin fines de lucro. -En términos generales, diversas agrupaciones civiles surgidas en este sector, tanto en el ámbito colectivo y comunitario, como nacional e internacional.

Si consideramos que los datos, una vez asociados a un objeto y estructurados se convierten en información, ésta asociada a un contexto y a una experiencia se convierte en conocimiento, y éste asociado a un sujeto y a una serie de habilidades personales se convierte en sabiduría; tenemos que “el conocimiento asociado a una organización y a una serie de capacidades organizativas, se convierte en capital intelectual”, según señala Steward,²⁵ concepto cuya terminología se basa filosóficamente en las ciencias económica, contable y administrativa; es decir, se identificó y desarrolló también en los 90’s a partir del lenguaje científico

²⁵ Carrión, Op. Cit., p. 5.

que subyace a dichas áreas del conocimiento, lo cual no impidió su aplicación teórica y práctica, pues más bien amplió sus horizontes en diversos campos como el derecho, la política, la educación, entre otros.

Algunos elementos que constituyen este concepto, se refieren a: material intelectual, conocimiento (tácito y explícito), información y datos, propiedad intelectual (patentes, por ejemplo), experiencia (quizá sabiduría); todo lo cual puede “utilizarse”, pues recordemos que una característica intrínseca del conocimiento, es el poder obtener “beneficio” de él, dado su inmenso valor para generar riqueza material e inmaterial, pues éste es considerado como un “medio de producción” aplicado como una “nueva materia prima” en diversos contextos de la vida moderna, cuyo paradigma permite la construcción de prácticas innovadoras bajo ciertos parámetros de calidad y excelencia, integrados en el proceso de producción de novedosos bienes y servicios que se generan en la nueva economía globalizada e interdependiente.

Así, la idea principal que subyace al capital intelectual, consiste en implementar modelos de medición de activos intangibles; sin embargo, estos últimos no pueden ser “valorados” mediante unidades de medida uniformes, por lo que se han desarrollado en los años recientes diversos métodos y técnicas que pretenden atender esta necesidad en la gestión de las organizaciones modernas, cuyos resultados nos permiten conocer el grado de aproximación para determinar el valor de dichos intangibles, donde lo importante es gestionar los cambios estratégicos que se persiguen, desde una perspectiva cualitativa y cuantitativamente positiva.

Para diversos autores sobre gestión del conocimiento, el capital intelectual se conforma y divide por otras categorías, las cuales son

básicamente tres, de acuerdo al consenso obtenido en 1998 por los participantes en un encuentro denominado Euroforum, y cuya teoría fue superada después por la dialéctica sistémica desarrollada por De Gregori y Volpato, citados líneas atrás:

Gestión del conocimiento	Administración sistémica
<ul style="list-style-type: none"> • Capital Humano (conocimiento e ideas: valor intelectual del trabajo: “Trabajador del conocimiento”). • Capital Estructural (computadoras, bases, sistemas, información). • Capital Relacional (cultura organizacional: relaciones de todo tipo). 	<ul style="list-style-type: none"> • Capital de inteligencia operacional (pensamiento pragmático para la gestión económica, política y social). • Capital de inteligencia racional (pensamiento científico para el aprendizaje individual y colectivo). • Capital de inteligencia emocional (pensamiento humanístico para saber-tener-ser).

Por lo anterior, podemos decir que el objetivo del capital intelectual es determinar cuáles son los intangibles que aportan valor a una organización, hecho que a su vez nos permite identificar que el aprendizaje organizativo (que idealmente pretende que el individuo, los equipos y la organización entera “aprendan a aprender”), el cual es la base de una buena gestión del conocimiento -y ésta a su vez de la generación de capital intelectual y capacidades organizativas-, atraviesa de alguna forma por las etapas del proceso administrativo tradicional, visto como un todo interrelacionado, mismo que puede constituir importantísimos objetos de estudio para los administradores públicos, a la luz de lo expuesto hasta el momento.

Así, la gestión del conocimiento es una herramienta técnica gerencial contemporánea, utilizada cada vez más por diversas organizaciones privadas, públicas y sociales en todo el mundo, lo cual ha permitido su aplicación práctica a partir del desarrollo de diversos modelos

teóricos y metodológicos “cobijados” por la Teoría General de Sistemas, dependiendo del ámbito o sector específico donde se integra una organización, pues digamos que estos modelos se desarrollan “a la medida”, independientemente de su tamaño, estructura y funcionamiento.

De acuerdo con los núcleos problemáticos desarrollados por González,²⁶ el concepto gestión del conocimiento es “... sinónimo de Gerenciamiento del conocimiento, cuya aplicación práctica se divide en dos corrientes: aquella que se genera al interior de las organizaciones y que plantea la gestión de la información para la toma de decisiones -con un mayor énfasis en cuestiones de evaluación a través de métodos y técnicas de medición cuantitativa-, y otra que pugna por la administración de intangibles contenidos en los individuos que conforman una organización, por lo que en esta lógica, el conocimiento se encuentra depositado en las personas, aspecto que representa ciertos niveles de dificultad para su medición en términos cualitativos”.

La gestión del conocimiento en la Administración Pública mexicana

Esta herramienta gerencial cuenta con un cuerpo teórico, práctico y metodológico propio, lo cual permite identificar una interesante mezcla sistémica de elementos favorables para la implementación de procesos de modernización administrativa e innovación gubernamental, grandes tendencias de la Administración Pública contemporánea; donde la nueva Gestión pública -como veremos a continuación-, puede contribuir a la

²⁶ González, Leonel, et. al., Sociedad del conocimiento: Núcleos problemáticos a partir de tres líneas de investigación, México, 2004, p. 4.

implementación de estrategias que permitan aprovechar el progreso científico-técnico acumulado en la sociedad de la información y el conocimiento, principalmente a través de procesos de formación y aprendizaje.

Así, la Gestión del conocimiento constituye un medio estratégico e innovador para que la Administración Pública contemporánea pueda responder a los retos que plantea la Sociedad del conocimiento -entendida como un proceso en construcción permanente-, por lo que inevitablemente se darán en ella múltiples cambios determinados por la aparición de nuevos contextos en los que se desarrolla la vida individual y colectiva, mismos que impactan sustancialmente las formas de gestionar las tareas de gobierno a través del desarrollo institucional de los procesos organizacionales que se generan en diversos campos de la Gerencia pública.

De ahí que la nueva Gestión Pública encuentre en esta herramienta técnica moderna un instrumento que, combinado con el conocimiento teórico y práctico de la ciencia administrativa (a través de procesos de aprendizaje y desarrollo organizacional), contribuye al fortalecimiento de nuestro campo de estudio que -cada vez más-, integra la participación multidisciplinaria y transversal de diversas áreas del conocimiento, en aras de afrontar los retos y oportunidades que plantea la sociedad actual, pues como señala Barzelay:²⁷ “...En sentido práctico, este desafío recae en especialistas de la gestión pública (Gestor público, por ejemplo), dedicados a distintos campos de la administración pública (entre ellos el de la Administración educativa), la gestión (como lo es la Gestión del conocimiento), y la contabilidad (en este caso Gubernamental,

²⁷ Barzelay, Michael, La nueva gestión pública: Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas, México, 2003, p.p. 143.

que se encarga de auditar elementos del capital intelectual, como un componente fundamental -junto con la Gestión de Personal-, de la Gestión Organizacional).”

En el caso de nuestro país, la gestión del conocimiento se ha incorporado desde la década pasada en el quehacer organizacional tanto privado como público; este último, a partir de la introducción del enfoque de la gerencia pública, hecho que permite identificar su integración en diversas políticas gubernamentales, concretamente en el ámbito de la gestión de personal, pues es éste el terreno que permite su objetivación en los procesos de gestión institucional dentro de la Administración Pública Federal, cuyo desarrollo sistemático y estratégico se genera a la par de otras herramientas y técnicas gerenciales que se han “adaptado” en diversos contextos, dependiendo de situaciones y problemáticas específicas.

La novedad que representan para nuestro país dichas adaptaciones metodológicas (y no necesariamente la “adopción” en ocasiones contraproducente cuando ésta se “importa” literalmente a partir de otras realidades), como son: planeación estratégica, reingeniería de procesos, benchmarking, gestión de la calidad y la información, de ninguna manera implican innovaciones en sí mismas, pues éstas plantean la necesidad de analizar el papel que tienen para mejorar las tareas de gestión en áreas específicas. Sin embargo, cabe señalar que su utilidad está probada en ciertos contextos tanto en países desarrollados como emergentes, hecho que permite afirmar que la gestión del conocimiento no representa moda alguna, ya que constituye hoy en día una disciplina que -cada vez más-, representa una opción para incidir en el desarrollo y cultura organizacional, abriendo así un abanico de posibilidades de mejora continua e innovación en diversas actividades humanas.

Así, partimos de la premisa de que en México, desde la década de los 80's, se sientan las bases (más coyunturales que estructurales), para el surgimiento de las condiciones que promovieron el estudio y aplicación económica, política, social, cultural, científica, tecnológica y de gestión, a partir de diversas herramientas cuyo propósito teórico-práctico respondía a la necesidad de su incorporación para mejorar los procesos administrativos que se desarrollan en diversos sectores de la Administración Pública, conforme a la configuración de un modelo de desarrollo y bienestar determinado bajo el paradigma del Estado de bienestar, el cual desde entonces ha sido sustituido por aquél de orden mínimo y meramente regulador, conforme a la tendencia mundial que -entre otros aspectos-, permitió la transición al modelo pos-burocrático desarrollado por Barzelay.²⁸

Con base en lo anterior, podemos decir que la gestión del conocimiento se ha incorporado en la Administración Pública mexicana a través de la adaptación de otras herramientas gerenciales, toda vez que su implementación en el quehacer gubernamental se dio conforme la adopción del enfoque determinado por la gestión pública cobró mayor fuerza en el debate de la política gubernamental, como una necesidad instrumental que requirió enfrentar los cambios teóricos y conceptuales que se han dado a la par de las transformaciones sociales, y determinan ajustes a la praxis en distintos campos de la ciencia y la técnica.

El desarrollo de esta disciplina en nuestro país es aún incipiente (pues a partir de los 90's cobra mayor fuerza a nivel mundial), ya que su integración al ámbito gerencial público aún continúa evolucionando, principalmente a través de procesos de modernización e innovación gubernamental, y

²⁸ Barzelay, Michael, *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*, México, 1998, en contraportada del editor de la obra citada anteriormente del mismo autor.

que gradualmente contribuyen a su institucionalización, paralelamente a Políticas gubernamentales determinadas por la descentralización y federalización, transparencia, rendición de cuentas, medidas de austeridad, gestión de la información y la calidad, prácticas innovadoras, profesionalización, función pública, cooperación institucional, entre otras.

De ahí que aunque dichas políticas no son nuevas, todas ellas tienen su antecedente en las tendencias administrativas señaladas, las cuales se hayan en constante cambio; pues basta decir que la Gestión del conocimiento se incorpora en cada una de ellas a partir de la gestión organizacional donde éstas se integran, pues su adaptación permite que esta disciplina se incorpore en organizaciones públicas cuyo contexto podemos afirmar que -en mayor o menor medida-, ha sido determinado por las tendencias, estrategias, líneas de acción, objetivos, metas, etc., instrumentadas por la Administración Pública Federal en las últimas dos décadas.

Innovación Gubernamental

Significado

En el apartado anterior, realizamos un primer acercamiento a la idea de innovación, por lo que ahora trataremos de identificar su significado actual; para posteriormente explicar su conformación como una reciente tendencia o modalidad de la Administración Pública, así como tratar de reconocer su alcance, límite e impacto en el desarrollo de la nueva gestión pública mexicana.

El concepto de la innovación, nos remite a la idea de algo nuevo o novedoso, por lo que, de acuerdo con Saviotti,²⁹ las organizaciones necesitan de conocimiento con el fin de crear innovaciones, donde el proceso creativo nos remite necesariamente a las formas descritas líneas atrás de generación del conocimiento, así como al aprendizaje organizacional y capital intelectual, abordados anteriormente.

Cabe señalar que los procesos de innovación, donde las prácticas innovadoras representan su más clara expresión, se generan gracias a la interacción de diversos agentes -pues la innovación radica en la mente de las personas: es una práctica humana- cuyas actividades interrelacionadas en la cadena de producción económica y social determinada por la sociedad del conocimiento, permiten la cooperación e intercambio a fin de favorecer su estimulación y desarrollo:

“Si bien algunos autores utilizan el concepto de innovación refiriéndose exclusivamente a la tecnología, Lundvall y otros lo extienden de tal manera que considere los aspectos organizacionales e institucionales que influyen también en el proceso de innovación”.³⁰

A partir de la configuración de la Sociedad del Conocimiento, la innovación es entendida como el resultado de un complejo proceso de cambio y transformación de la información y el conocimiento, aplicado a nuevas formas de producirlo, intercambiarlo, transformarlo y transmitirlo, tanto en el ámbito individual como colectivo. Por ello, es necesario definir a qué nos referimos con éste concepto e identificar al mismo tiempo sus principales características, a fin de ubicar el modelo general de innovación que adoptaremos:

²⁹ Citado por Avaro, Dante, (Comp.), Sociedad del Conocimiento: Módulo 1, México, 2004, p. 58.

³⁰ Avaro, Dante (Comp.), Sociedad del Conocimiento: Módulo 1, México, 2004, p. 17.

“Existe una definición bastante aceptable y aceptada que define la innovación como una serie de intervenciones, decisiones y procesos, con cierto grado de intencionalidad y sistematización, que tratan de modificar actitudes, ideas, culturas, contenidos, modelos y prácticas; definición por demás amplia y multidimensional como lo es la compleja realidad actual”.³¹

De acuerdo con Drucker,³² “...el costo del recurso básico, que es el cerebro, está subiendo rápidamente y ya es muy alto: los conocimientos y la gente innovadora (trabajadores del conocimiento), se han vuelto increíblemente costosos...”. De ahí que “...para innovar se necesita un enfoque sistemático”, ya que es éste un proceso altamente complejo, no sólo determinado por las necesidades del mercado, sino que responde a los requerimientos de formación continua y aprendizaje permanente de dicha clase de trabajadores, a la ampliación de la capacidad productiva y competitiva de las organizaciones, atravesando así por nuevas formas de organización y funcionamiento, en ámbitos tanto individuales como colectivos.

Por lo anterior, retomaremos aquí la perspectiva de la innovación educativa -debido a su alcance teórico y práctico, aunque acotada a nuestra propia temática-, a partir de cuatro componentes fundamentales desarrollados por Cabrero³³, mismos que permiten ubicar este concepto en términos sistémicos como lo propuso Drucker: 1º Funcional: Se refiere a la realización de nuevas tareas o nuevas maneras de hacerlas; novedosas maneras de combinar los recursos y sistemas de gestión;

³¹ Carbonell Sebarroja, Jaime, La aventura de innovar, España, 2002, p. 17.

³² Drucker, Peter, La gerencia en la sociedad futura, México, 2002, p. 67-69.

³³ Citado en: Pardo, María del Carmen (Coord.), Federalización e innovación educativa en México, México, 1999, p.p. 22-23.

2º Estructural: Se explica a partir de nuevas formas de organización, de estructura y de marcos normativos y de regulación; 3º Comportamiento: Identifica la génesis y establecimiento de nuevas actitudes y valores para enfrentar situaciones de conflicto y procurar su solución, así como negociaciones entre grupos, acciones cooperativas e incluso de modificación de la estructura de poder; y 4º Relación: Se refiere a nuevas formas de relación entre las diversas instancias y actores de la sociedad, en los ámbitos local, regional, nacional e internacional.

La innovación como tendencia administrativa

Las transformaciones económicas, políticas, sociales y culturales de nuestras sociedades en todo el mundo -determinadas a partir de los años sesentas por graduales y progresivos cambios en diversas esferas de la vida pública y privada-, contribuyeron a conformar recientemente un nuevo paradigma no sólo gerencial en el ámbito empresarial (antecedido por los enfoques descritos al final del apartado anterior), sino que éste -como ocurre con muchos conceptos, herramientas, técnicas e instrumentos de gestión-, se integró al ámbito de la Administración Pública como una nueva tendencia gubernamental que, por cierto, ya lleva un gran camino recorrido en diversos países del mundo (independientemente de su grado de desarrollo), hecho que permite identificar su “universalización” en el campo de la Gestión pública, concretamente a través de diversas Políticas gubernamentales.

De ahí que una de las principales conclusiones del Encuentro Internacional sobre Tecnología y Conocimiento, realizado los días 16 y 17 de noviembre de 2006, en la Cd. de Monterrey, N. L., fue que “el conocimiento es el bien máspreciado, pues en el futuro las ideas y la innovación servirán para crear una sociedad más equitativa; por lo que se

recomienda que los Estados, principalmente iberoamericanos, generen políticas públicas orientadas a desarrollar la sociedad del conocimiento, basada en un nuevo modelo educativo, cultural y civilizador propio de ésta”.³⁴

Lo anterior, responde a que en América Latina la cultura industrial desarrollada durante el siglo XX, sustentada en la explotación de materias primas y mano de obra barata, ya está agotada, lo cual demanda que los Estados avancen en sus procesos de reforma estructural, a fin de responder con éxito a la realidad determinada por la sociedad global del conocimiento. De ahí que el Estado, el Gobierno y la Administración Pública en México, han atravesado por un complejo proceso de transformación y desarrollo histórico-social, el cual ha sido determinado por diversos factores económicos, políticos, culturales, científicos y tecnológicos, donde reconocemos que:

“...la administración pública, tiene un marcado perfil proclive a la adaptación, reformas y modernización al interior de su operación y funcionamiento. Esta característica propia del aparato gubernamental, nos permite afirmar que se trata de un proceso histórico perfectible. Un aparato administrativo que se mejora de manera permanente, que se reinventa, se redescubre y que avanza a su perfeccionamiento”.³⁵

Desde esta perspectiva teórica, existen tres propuestas de categorización, cada una de las cuales constituye una estrategia de mejora administrativa, denominadas por algunos autores como “oleadas,

³⁴ Noticia publicada en la página web: www.sep.gob.mx

³⁵ Sánchez González, José Juan, Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México, México, 2004, p. 18.

tendencias, orientaciones, modalidades”, y donde diversos gobiernos mexicanos iniciaron etapas de transformación de la Administración Pública durante las tres últimas décadas: Reforma, Modernización e Innovación.

Es así como a partir de una serie de movimientos políticos y sociales, donde la población demandaba mayores márgenes de participación e inclusión en la esfera estatal, los años setenta atestiguaron una gradual y focalizada respuesta gubernamental al promover la Reforma administrativa, caracterizada por una parcial reforma del Estado (que emergió tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo), pues a partir de microreformas se pretendía alcanzar macroreformas de mayor alcance en la Administración Pública. En esta etapa, se desarrollaron diversas técnicas como: organización y métodos, presupuesto por programas, manuales de organización y procedimientos, ventanillas únicas de trámites; las cuales tuvieron como marco teórico de implementación al enfoque sistémico, el cual permitió establecer un mayor énfasis en las funciones (Administración funcional), de planificación, programación y presupuestación de los recursos públicos.

La idea de la Reforma del Estado en México, alimentada por los cambios económicos mundiales y las recurrentes crisis nacionales, dio pauta en los 80’s a los programas de modernización con técnicas gerencialistas provenientes del ámbito privado: adopción de medidas de redimensionamiento del aparato gubernamental, “achicamiento” de la Administración Pública mediante la desaparición o fusión de áreas administrativas, procesos de privatización de empresas públicas, políticas de desregulación económica, mayor apertura comercial y liberalización de los mercados, recortes de servidores públicos y programas de retiro voluntario; énfasis en políticas de simplificación, desburocratización y descentralización de las funciones administrativas (incluida la educación

pública); así como surgen las técnicas administrativas de planeación estratégica, enfoque de calidad y orientación al cliente.

En los años noventa, surgen múltiples medidas implementadas bajo el paradigma de la Nueva Gestión Pública (New Public Management), las cuales representan una “orientación mezclada” debido a las diversas técnicas que se conocen bajo el nombre de Políticas: reducción del sector público en el tamaño, recursos e influencia; descentralización efectiva de las organizaciones públicas; conformación de jerarquías “aplanadas”; ruptura del monolitismo y especialización para crear organizaciones pequeñas y mejor adaptadas al entorno; desburocratización y competencia para liberar a las organizaciones de los procedimientos, el formalismo y la irresponsabilidad; desmantelamiento estructural para dar pauta a una nueva gestión de personal; clientalización de los servicios públicos mediante la orientación al cliente; evaluación por resultados como mecanismo de desempeño; gerenciamiento para la toma de decisiones; prioridad de la responsabilidad ético-social y la cultura de la rendición de cuentas y transparencia gubernamental.

En el marco de la “era de la innovación”, el siglo XXI en México ve nacer una “tendencia mezclada” en la Administración Pública Federal, al establecerse el Programa de Combate a la Corrupción y el Fomento a la Transparencia y Rendición de Cuentas, el Servicio Profesional de Carrera y el Modelo Estratégico para la Innovación y Calidad Gubernamental, donde este último devino en la Política de innovación y calidad gubernamental que pretendió un ambicioso programa de acciones de modernización (recurriendo así a la introducción de técnicas gerenciales privadas), cuyo carácter fue meramente propositivo, indicativo y de orientación general, así como transversal a otras políticas gubernamentales, toda vez que careció de un marco normativo que formalizara e institucionalizara su implementación y desarrollo en la gestión pública mexicana.

De acuerdo con Uvalle: “La administración pública se encarga de que en la tarea de gobierno, el cumplimiento de las metas sociales sea producto del aprovechamiento de los recursos escasos, la efectividad de las políticas y la consistencia institucional del Estado”. De ahí que “Lo más importante en la sociedad no es sólo la capacidad para producir riqueza material, sino asegurar que las condiciones de vida se caractericen por los valores de la equidad y la calidad de vida”.³⁶

A partir de este perfil contemporáneo de la Administración Pública, podemos decir que la “tendencia mezclada” de nuestra ciencia en esta primera década del siglo XXI, responde a su desarrollo histórico, donde el conocimiento general y específico que la conforma teórica y conceptualmente, permite que la sociedad mexicana aspire a encontrar en ella un medio para la convivencia política, la producción de bienes y servicios, la satisfacción de múltiples necesidades y una base para construir opciones que garanticen su continuidad.

Sin embargo, es importante no pasar por alto que en el periodo 2001-2006 se esperaba avanzar -entre otros importantes aspectos de interés público-, en la Reforma del Estado mexicano, pues el contexto político nacional e internacional de años anteriores -caracterizado por un gradual crecimiento democrático-, se vio profundamente afectado por acontecimientos globales como el terrorismo, narcotráfico, problemas ambientales, de salud pública, entre otros; así como por una “involución” en diversos aspectos de la vida nacional, producto de las condiciones externas pero, principalmente, debido a la falta de concreción de dicha

³⁶ Uvalle Berrones, Ricardo (Coord.), Perfil contemporáneo de la Administración Pública, México, 2005, p. 340.

reforma, pues sus consecuencias han afectado de múltiples formas a nuestro país, la democracia y sus instituciones; ya que, como señala Aguilera:³⁷

“La reforma del Estado, no se agota en el cambio de estructuras burocráticas, organizacionales y administrativas, sino que alude al modo en que puede y debe fortalecerse su contenido público y democrático”; pues los Estados cuando se reforman, movilizan diversas pero, finalmente, convergentes fuerzas y actores económicos, políticos, sociales, culturales y científico-tecnológicos, indispensables para contribuir positivamente a encauzar el quehacer vital de los individuos, organizaciones y redes sociales, públicas y privadas: “Que la cultura de los cambios (de la innovación y la calidad), tenga vigencia institucional, es el mayor desafío de la reforma del Estado”.³⁸

Conclusión

La Sociedad del Conocimiento, es una realidad a nivel mundial y representa un paradigma cuya configuración se está dando en la mayoría de los países tanto desarrollados como emergentes, donde México no es la excepción puesto que su participación en el contexto geopolítico y económico demanda su integración no sólo debido a presiones internacionales, sino que a nivel interno es necesaria la intervención del Estado para desarrollar Políticas de gestión pública que aceleren la

³⁷ Aguilera H., Rina, Reforma del Estado, reforma a las instituciones, México, 2002, p. 122.

³⁸ Op. Cit., p. 126.

creación de las condiciones que permitan abrir los espacios sociales, políticos, económicos, culturales, científicos y tecnológicos que posibiliten transitar a este nuevo tipo de organización en todos éstos órdenes.

El papel de la Administración Pública contemporánea es por demás estratégico, útil y necesario para generar las condiciones que permitan al Estado y la sociedad transitar hacia este nuevo escenario, principalmente a través de la Gestión Pública, pues representa un cuerpo de conocimientos teóricos y prácticos que pueden aportar a la Gestión del Conocimiento los medios que permiten incidir en diversos ámbitos como: educación, salud, medio ambiente, democracia, seguridad, economía, telecomunicaciones, ciencia, tecnología, entre muchos otros más.

El impacto de la Administración Pública, cuya parte ejecutiva del gobierno representa la configuración de decisiones políticas, puede de manera decisiva influir u obstaculizar el desarrollo de acciones que contribuyan a transitar de un modelo de sociedad a otro, a partir de los múltiples ámbitos del quehacer gubernamental, pues en el sector educativo atraviesan directa o indirectamente aspectos como es la cultura democrática, la formación en valores y la participación social en la vida política; el desarrollo de capital humano no sólo para el sistema productivo sino como un elemento indispensable para la convivencia social, así como la incorporación de habilidades, aptitudes y competencias para la vida económica.

La gestión del conocimiento constituye una alternativa viable para que las organizaciones públicas, privadas y sociales puedan administrar de manera estratégica la información, el conocimiento, la inteligencia y la sabiduría de su principal recurso: el ser humano. De ahí que se afirme

que, como cualquier sistema humano, la organización puede mejorarse a partir de las individualidades, equipos, grupos y colectividades que las integran, hecho que genera amplias posibilidades de incidir no sólo en la productividad mediante novedosas formas de organización para el trabajo, sino para la formación continua y el aprendizaje permanente de -por ejemplo-, servidores públicos.

Esto último, es posible que se desarrolle a partir de la perspectiva de la Gestión del conocimiento, cuyo cuerpo de conocimientos ha sido integrado en este proceso, a partir de diversas acciones sistemáticamente implementadas a través de procesos formativos de capacitación y actualización dirigidos a los diferentes funcionarios estatales, a la luz de la perspectiva teórica y conceptual del “aprendizaje permanente” que subyace a la sociedad del conocimiento, la innovación gubernamental y, concretamente, a las múltiples innovaciones educativas en este terreno; por cierto, cada vez más con el necesario auxilio de las nuevas tecnologías de la información y comunicación.

Bibliografía

Libros

Avaro, Dante (Comp.), Sociedad del Conocimiento: Módulo 1, en Cátedra de la Unión Europea, América Latina y el Caribe, FLACSO sede México-SEP-SRE, 2004.

Carballo, Roberto, Innovación y gestión del conocimiento, Ediciones Díaz de Santos, España, 2006.

Carbonell Sebarroja, Jaume, La aventura de innovar, Colección pedagogía, Ediciones Morata, España, 2002.

Castells, Manuel, La era de la información: Economía, sociedad y cultura, Volumen I, II y III, Siglo XXI Editores, México, 2006.

Corrales, José, La gestión creativa, Colección Éxito, Edit. Paraninfo, España, 1991.

Crovi Druetta, Delia (Coord.), Sociedad de la información y el conocimiento: Entre lo falaz y lo posible, U.N.A.M., Ediciones La Crujía, Argentina, 2004.

De Gregori, Waldemar y Volpato, Evilásio, Capital intelectual: Administración sistémica, Editorial McGraw-Hill, Colombia, 2001.

Drucker, Peter F., La gerencia en la sociedad futura, Grupo Editorial Norma, Colombia, 2006.

Espejel Mena, Jaime, Un enfoque gerencial en el desarrollo institucional de la Administración Pública, Colección Ciencias Sociales, Serie Administración Pública, U.A.E.M., México, 2003.

García Garrido, José Luis y Egido Gálvez, Inmaculada (Coords.), Aprendizaje permanente, Ediciones Universidad de Navarra, España, 2006.

López Camps, Jordi y Leal Fernández, Isaura, Cómo aprender en la sociedad del conocimiento, Colección Formación y Desarrollo, Editorial EPISE, España, 2003.

Pardo, María del Carmen (Coord.), Federalización e innovación educativa en México, El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales, México, 1999.

Pichardo Pagaza, Ignacio, **Modernización administrativa: Propuesta para una reforma inaplazable**, F.C.P.yS.-U.N.A.M.-El Colegio Mexiquense, A.C., México, 2004.

Probst, Gilbert, et. al., **Administre el conocimiento**, Editorial Pearson, Serie Educación, México, 2001.

Sánchez González, José Juan, **Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México**, IAPQROO-Porrúa, México, 2004.

Solé Parellada, Francesc, **La gestión del conocimiento y la formación**, Universidad Politécnica de Catalunya-OEI México, octubre de 2001.

Stewart, Thomas A., **La nueva riqueza de las organizaciones: El capital intelectual**, Ediciones Granica, Colección Management, México, 2001.

Tedesco, Juan Carlos, **Educación en la sociedad del conocimiento**, Editorial Fondo de Cultura Económica, Argentina, 2002.

Uvalle Berrones, Ricardo, **La actividad económica del Estado Mexicano: Relevancia del sector paraestatal**, Plaza y Valdés editores, México, 1998.

Valhondo, Domingo, **Gestión del conocimiento: Del mito a la realidad**, Ediciones Díaz de Santos, España, 2003.

Villa Sánchez, Aurelio (coordinador), **Liderazgo y organizaciones que aprenden: III Congreso Internacional sobre Dirección de Centros Educativos**, Universidad de Deusto, Ediciones Menajero, Bilbao, España, 2000.

Revistas

Aguilera Hintelholher, Rina Marissa, **Reforma del Estado, reforma a las instituciones**, en **Revista del I.A.P.E.M. A. C.**, No. 53, Septiembre-Diciembre de 2002, p.p. 122-138.

Uvalle Berrones, Ricardo, **Visión de la administración pública contemporánea**, en **Revista Espacios Públicos, F.C.P. y S., U.N.A.M.**, Año 4, No. 7, febrero 2000, Pp. 6-24.

UvalleBerrones,Ricardo(Coord.),**Perfil contemporáneo de la Administración Pública**, I.A.P.E.M. A. C., México, 2005, p.p. 315-342.

Otros documentos

González, Leonel, (et. al.), **Sociedad del conocimiento: Núcleos problemáticos a partir de tres líneas de investigación**, FLACSO sede México, 2004.

IPN, UNAM, SEP, ANUIES, UCOL, UAG: **1er. Congreso Internacional de Innovación Educativa. La cultura de la innovación en la educación**, CD de Memorias, Ciudad de México, del 4 al 7 de julio de 2006.

Montemayor, Carlos, **Universidad pública y privatización del conocimiento**, en **Suplemento Perfil**, Periódico La Jornada, Año 23, No. 8021, miércoles 20 de diciembre de 2006.

SFP, **Curso en Línea: Nociones Generales de la Administración Pública Federal**, edición 2006, en **plataforma educativa del ITESM** (portal web:rhnet.gob.mx).

Páginas electrónicas

www.gestiondelconocimiento.org



Abstract

En este artículo, se presenta un análisis de las políticas públicas en materia de turismo que se han desarrollado en México, durante el periodo de 1970 al año 2003. Como resultado de la investigación se demuestra que en México no ha existido una política de estado y que la estrategia ha cambiado cada seis años. El modelo mexicano no se relaciona con los modelos reportados en la literatura en la materia.

Análisis de las políticas públicas en materia de turismo de 1970 a 2003 en México

Cuitláhuac Oviedo Puente*

La política pública ha pretendido ser integralmente planificada sin embargo, en la práctica dicha política ha fortalecido a los oligopolios transnacionales y aún cuando la actividad turística representa el 8% del PIB y se encuentra dentro de las cuatro primeras actividades captadoras de divisas, la remuneración media anual es después del sector agrícola y construcción, la más baja a nivel nacional.

Palabras clave: Turismo en México, Políticas públicas, modelos de evolución turística y gestión pública.

This work presents an analysis of the policies in the matter of tourism in Mexico since 1970 to 2003 and the three first years of Fox management. As a result of this has been demonstrated that in Mexico has not a state policy and that the strategy has changed every six years. Mexican model is not related to others models reported in Literature.

The policy has pretended to be planned nevertheless, actually the tourist policy has fortified to the transnational oligopolies and even though the tourist activity represents 8% of the GDP and it is within the principal's economic activities, the average wages are, after the agricultural sector and the construction, lowest at national level.

* Profesor de la ESCA-IPN. Licenciado en Turismo, Maestro en Ciencias con especialidad en Administración Pública por el Instituto Politécnico Nacional.

Key Words: Mexico Tourism, public policies, tourism evaluation models and public management.

Introducción

La actividad turística ha sido reconocida como una de las más importantes de la economía internacional, por lo cual el estudio del turismo ha sido abordado desde diferentes perspectivas:

(Gibson 2006) menciona que las relaciones públicas son capaces de convencer al público en general de cualquier actividad, incluido el turismo espacial. En el artículo se pronostica que para el 2010, se podrá llevar turistas al espacio, por lo que una buena campaña de relaciones públicas podrá convencer al público en general que los viajes espaciales son seguros y confortables.¹

(Greathouse Amador 2005) ha estudiado los efectos del turismo en las comunidades indígenas concretamente en la comunidad denominada Cuetzalan, que se encuentra en la sierra del Estado de Puebla México, cercano al estado de Veracruz. Allí; se han desarrollado dos cooperativas la primera de ellas, se dedica al sector agropecuario, es decir al cultivo de caña de azúcar, café, maíz, etc., mientras que la segunda, se dedica a la elaboración de artesanías y administración y control de un hotel. Como es costumbre, en ciertas comunidades de México, las comunidades indígenas son un imán para la actividad turística; sin embargo, en esta localidad, la comunidad no solo es un imán, sino que es generadora de riquezas, por lo que los habitantes de ese poblado, se encuentran orgullosos de sus raíces, aprovechando el turismo.²

¹ Gibson, D.(2006).- Outer space tourism public relations purpose. Practices and problems. EU. University of new Mexico.

² Greathouse-A. (2005).- Tourism and policy in preserving minority languages and culture. The Cuetzalan experience.- México. The Policy studies Association.

(Duval 2003) Estudiando los centros turísticos que se basan en el sol y la arena, concluye en la necesidad que estos centros tienen de reinventarse constantemente. En el caso de México, se han desarrollado las mismas políticas durante varias décadas, es decir, el Estado se ha dedicado a construir un sin número de hoteles en los centros turísticos como Cancún y Acapulco; dichas construcciones se desarrollan conforme a las políticas gubernamentales y no a las fluctuaciones del mercado. Por último comenta que no se encuentra fácilmente documentación que ayude al análisis de la actividad turística en México.³

(Gaschen 2000) menciona que la inseguridad que se encuentra en la península de Baja California afecta la captación de turismo estadounidense; sin embargo, se está solucionando por medio de una buena campaña de relaciones públicas.⁴

(Gouvea 2004) menciona que la actividad de ecoturismo se está desarrollando en varios países de América Latina, como Costa Rica, Brasil y México y que esta actividad ha tomado importancia, sobre todo para Costa Rica, ya que su oferta se basa primordialmente en el ecoturismo. Sin embargo, el aumento en la capacidad de captación, alojamiento y alimentación, aumenta la infraestructura turística, lo cual impacta negativamente el medio ambiente y la captación de turistas.⁵

(Aradhyula-Tronstad 2003) estudiaron los acuerdos fronterizos para la libre circulación de personas a través de la frontera México- Estados

³ Gibson, D.(2006).- Outer space tourism public relations purpose,. Practices and problems. EU. University of new Mexico.

⁴ Gascehn, D.- Trouble in Paradise.- EU. California State University.

⁵ Gouvea, R (2004).- Managing the ecotourism industry in Latin America: Challenges and opportunities.- EU.- University of New Mexico.

Unidos, y su relación con la actividad turística que se desarrolla en el Estado de Sonora, el cual se basa en la captación de turistas provenientes de los estados sureños de Estados Unidos como Texas, Nuevo México, Arizona, California, Nevada, entre otros. Como resultado de su investigación concluyeron que los acuerdos se relacionan positivamente con el incremento de turistas en ambos lados de la frontera.⁶

(Greathouse 2005) en un análisis panorámico sobre la actividad turística en comunidades indígenas, concluye que esta actividad mejora el nivel de vida, sin embargo, se tiene el peligro de dicha actividad afecte las costumbres y tradiciones de las comunidades.⁷

Para México el turismo es una de las actividades más importantes, después de la industria petrolera, la maquila y las remesas. Surgió de una manera institucional a partir del sexenio del presidente Luis Echeverría Álvarez en 1973, con la creación del Fondo Nacional de Turismo (FONATUR).

La actividad turística nacional se enfrenta a diferentes retos como la competencia internacional, principalmente de los estados fronterizos de Estados Unidos, así como de los países del Caribe, como son Cuba, República Dominicana, Puerto Rico, Jamaica; y de algunos países centroamericanos como Costa Rica y El Salvador, y el estado norteamericano Hawaii; por lo anterior, se es necesario crear productos turísticos con valores adicionales, ya que el turismo en la actualidad no

⁶ Aradhyula S-Tronstad R. (2003).- Does tourism promote cross-border trade?. EU. American Agricultural economics Association.

⁷ Greathouse-A. (2005).- Tourism and policy in preserving minority languages and culture. The Cuetzalan experience.- México. The Policy studies Association.

se conforma con la formula que existió en la década de los sesenta y setenta, llamada de las tres “S” (Sun, sand and sea) es decir, sol, arena y mar. Otra de las demandas que define el perfil de requerimientos turísticos contemporáneos es la conservación del medio ambiente. Esta situación enfrenta a la actividad turística a una paradoja: Un mayor crecimiento, supone la posibilidad de un mayor daño a la ecología.

En las dos últimas administraciones, el apoyo financiero que el Gobierno federal ha dado a la institución responsable de las políticas del sector (FONATUR) ha venido disminuyendo, así mismo, las políticas que se han implementado desde su institucionalización hasta la administración del presidente Vicente Fox, no han tenido los resultados esperados.

Cada administración federal ha elaborado planes y programas para estímulo de esta actividad, sin embargo, se observa sistemáticamente que no se suelen alcanzar las metas y objetivos plasmados en los planes y programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo sin que exista una instancia que reivindique el cumplimiento de las promesas de campaña.

Por lo anterior este trabajo analiza las políticas públicas en materia de turismo, elaboradas durante el periodo de 1973 a 2003 para el desarrollo de un modelo de políticas públicas en México.

El concepto de política pública

Política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los ciudadanos, es decir, de actores políticos que se presumen autónomos y puede ser definida como:

“... un conjunto de decisiones interrelacionadas, tomadas por un actor o un grupo de actores políticos preocupados por elegir metas y medios para alcanzarlas, en una situación determinada, y en donde, en un principios, los actores tienen el poder de alcanzar dichas metas”.⁸

Para Eugene Baradach.

“Es: una práctica social y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas y establece incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas”.⁹

Para Francesc Pallares, las políticas públicas son:

“... el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos. Las políticas públicas deben ser consideradas como un proceso de decisiones... Estas decisiones normalmente tienen una secuencia racional y de largo plazo”¹⁰

Para los fines de esta investigación política pública es: La actividad que efectúa el gobierno para cubrir la demandas de grupos sociales que tendrán efectos a mediano y largo plazo. La cual debe de ser generada en el marco de los procedimientos gubernamentales con participación de diferentes actores del sistema político.

⁸ Aguilar, Luis F (1996).- Políticas Públicas: Actualidad y Perspectivas. México. Ed. Porrúa.

⁹ UNAM. Consultado en 08/X/06 en www.tuobra.unam.mx/publicadas/040609095627.html.

¹⁰ UNAM. Consultado en 08/X/06 en www.tuobra.unam.mx/publicadas/021104144006.html. Op cit.

Modelos explicativos del fenómeno turístico

La revisión del estado del arte identificó cuatro modelos explicativos de la evolución del desarrollo turístico; uno de ellos analiza el impacto de la actividad en el Producto Interno Bruto (PIB), del Ingreso Personal Disponible y el crecimiento de la población.

Los otros modelos miden el impacto que el desarrollo del turismo tiene en la comunidad receptora, el grado de adaptación que tiene en ella y la satisfacción de los turistas.

Los modelos que han tratado de explicar el comportamiento del fenómeno turístico tienen los siguientes enfoques:

1. Modelo Smith (1989): La adaptación del turista a la población anfitriona, en función del tipo de turista.¹¹
2. Modelo de Doxey de actitudes hacia el turista.¹²
3. Modelo de Plog sistema psicográfico de evolución de localidades.¹³
4. Modelo de ciclo de vida de Bucher.¹⁴

¹¹ Valene Smith.- Anfitriones e Invitados, Endimiión. Madrid 1989.

¹² Trabajos presentados por G. V. Doxey, retomados por Jiménez Martínez Alfonso.- Desarrollo Turístico y Sustentabilidad: el caso de México. México, 2005. Editorial Porrúa.

¹³ Trabajos presentados por Stanley Plog, retomados por Jiménez Martínez Alfonso.- Desarrollo Turístico y Sustentabilidad: el caso de México. México, 2005. Editorial Porrúa.

¹⁴ Trabajos presentados por Bucher, retomados por Jiménez Martínez Alfonso.- Desarrollo Turístico y Sustentabilidad: el caso de México. México, 2005. Editorial Porrúa.

Modelo (Smith 1989) La adaptación del turista a la población anfitriona, en función del tipo de turista

Este modelo que se describe en el cuadro no. 1. Distingue 5 tipos de turistas que van desde el explorador que “descubre” un sitio turístico y que gusta de ser el pionero aunque no existan facilidades, pasando por el de élite, el ajeno a circuitos, el inusual, el masivo incipiente, el masivo y el de charter que es muy sensible al precio y que busca comodidades que no tiene ni en su casa.

Cuadro 1. Modelo Smith

Tipo de turista	Número de turista	Grado de adaptación
Explorador	Muy limitado	Total
De élite	Muy escaso	Total
Ajeno a circuitos	Poco común	Bueno
Inusual	Esporádico	Aceptable
Masivo incipiente	Flujo constante	Busca comodidades occidentales
Masivo	Afluencia continúa	Espera comodidades occidentales
Charter	Arribo masivo	Demanda comodidades occidentales

Fuente: Smith 1989.

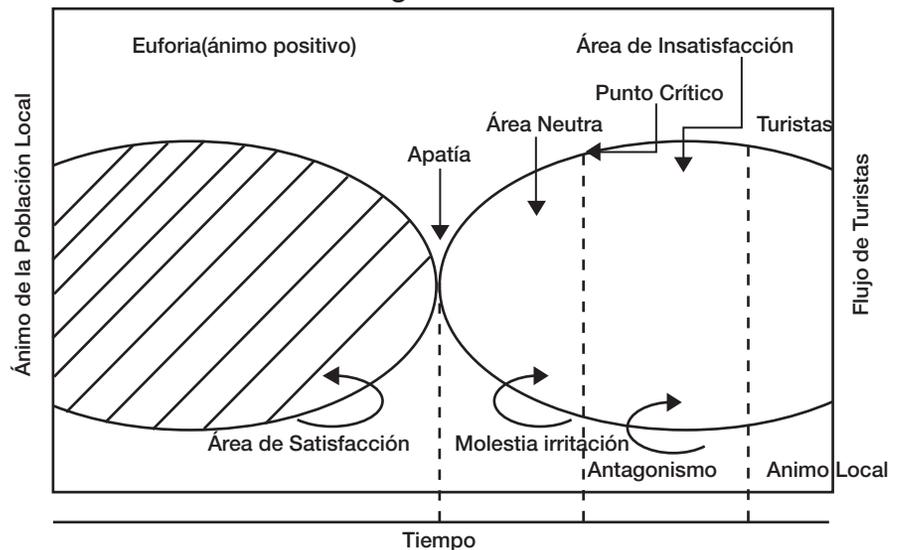
Los turistas exploradores buscan la experiencia de vivir en el lugar y convivir con los lugareños; en cambio, los turistas charter buscan encontrar lugares con comodidades similares a las de su país.

El modelo de Doxey describe el comportamiento no de los turistas sino de los residentes, distinguiendo 4 tipos de actitudes hacia los turistas.

1. Euforia (encantando por el contacto).
2. Apatía (Creciente indiferencia con un mayor número de turistas).
3. Irritación (preocupación e incomodidad por la elevación de precios, criminalidad, agresividad y rompimiento de normas culturales).
4. Antagonismo (verificándose agresiones abiertas o encubiertas contra los visitantes).

Este modelo ha sido criticado por su esquematismo ya que algunas regiones turísticas, sus comunidades no pasan nunca por la euforia, sino por el contrario, comenzaron con la apatía o incluso el antagonismo, según se muestra en la grafica no. 1.

Gráfica 1. Modelo de Doxey
Modelo de Evolución del grado de Satisfacción del Turista



Fuente: Doxey, citado por Jiménez 2002.

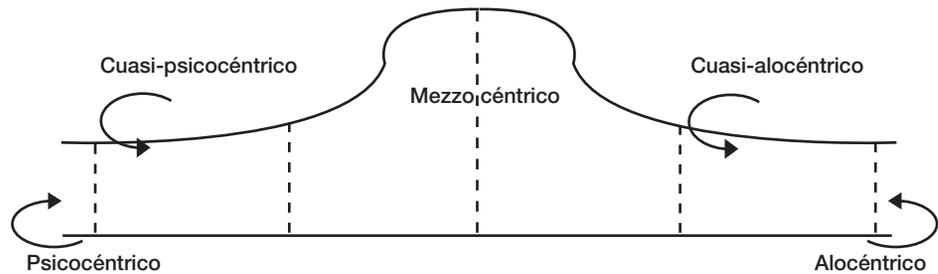
Modelo de Plog, Se conoce como el sistema psicográfico de Plog. Se encuentra centrado en el turista, quien varía del alocentrismo al psicocentrismo, a partir de los cuales describe el auge y la caída de los centros turísticos.

La caracterización de Plog discrimina 4 compartimientos que se describen en la gráfica no. 2.

1. Los alocentrismo llegan al lugar y lo impulsan con sus visitas iniciando el desarrollo turístico.
2. Los cuasi alocentrismo empiezan a llegar al destino impulsados por los alocentrismo. El lugar se convierte en un lugar de moda.
3. Los psicocéntricos el destino empieza a verificar una disminución en el número de viajeros; en anticipación a lo que se supone un crecimiento ilimitado, se construye más hoteles y más complejos comerciales, enfrentándose la fase de declinación.
4. Los mezo céntricos.- el destino se encuentra en la parte media de la gráfica; los alocentrismo y los cuasi alocentrismo abandonan el área, derivado a que decae el aroma de exclusividad.

Como se menciona, al iniciarse el destino turístico, éste se vuelve atractivo a los psicocéntricos, quienes buscan la aventura. Al ir evolucionando el destino turístico, empiezan a visitarlo los cuasi psicocéntricos, disminuyendo los psicocéntricos. Cuando el destino cuenta con la infraestructura necesaria como grandes hoteles, restaurantes, centros comerciales, los dos primeros dejan de asistir al lugar, el cual es visitado por los mezo céntricos; cuando el lugar empieza con la decadencia, los alocentrismo lo visitan.

Gráfica 2. Modelo de Plog
Sistema Psicográfico de S. Plog



Fuente: Plog, 1989 citado por Jiménez 2002.

Según este modelo las áreas turísticas son atractivas a diferentes tipos de turistas y de ello depende su evolución. Por ejemplo, cuando el área no es conocida y todavía es virgen los primeros turistas en llegar son alocéntricos. Al ir incrementado el producto turístico a ofertar, los que se interesan por visitar el lugar son los cuasi alocéntricos y los mezzocéntricos; en la medida de que el área se convierte en un lugar con mejores servicios, mayor accesibilidad y un mejor producto turístico, será visitado por un mayor número de psicocéntricos.

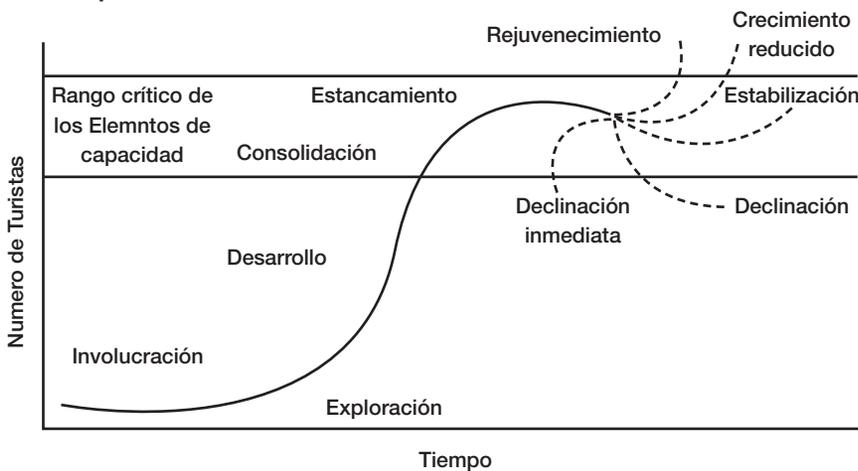
Modelo de ciclo de vida del área turística de Bluter

Este modelo reflexiona sobre el desarrollo de localidades turísticas y postula que ésta se efectúa al mismo tiempo que se realiza la construcción social de la realidad; dicha construcción de la realidad se basa en afirmaciones como “turismo como fuente de empleo”, “industria sin chimeneas”, “turismo como medio para el desarrollo”.

Este modelo incorpora la idea que los centros turísticos al igual que los productos tienen un ciclo de vida. La vida del lugar se inicia de manera lenta, para experimentar con el tiempo crecimiento rápido, estabilidad y declinación.

Según el modelo de Butler que se describe en la grafica 3, inicialmente los turistas llegan a una pequeña área, previamente concebida para esos fines y con el crecimiento de instalaciones y el mayor conocimiento del destino, los visitantes aumentan. Las instalaciones se multiplican, el producto turístico se mejora y amplía, el número de visitantes va en aumento.

Gráfica 3. Modelo de Butler
Representación del Ciclo de Evolución de un Área Turística



Fuente: Butler. citado por Jiménez 2002.

El área turística se presenta como un producto al inicio de su vida, luego de este principio se inicia la exploración y el involucramiento de los turistas; al terminar su desarrollo y llegado su consolidación, se presentan varias posibilidades como la declinación, la estabilización, el crecimiento reducido o el rejuvenecimiento.

En este modelo, el turista busca la satisfacción en el viaje y la satisfacción depende de la experiencia que tiene al interrelacionarse con la comunidad y con el entorno del lugar. Dicha experiencia puede ser positiva o negativa, de la cual depende que el turista regrese y que recomiende el lugar o, en caso contrario, de que rehusé regresar y no lo recomiende.

La satisfacción del turista depende de la autenticidad del lugar, ya que puede que el lugar sea autentico o que sea construido ex profeso como escenografía.

El modelo distingue dos tipos de impresiones del turista.

1. La impresión del turista cerca de si el evento es real o escenográfico, y
2. La naturaleza del evento mismo calificado como real o imaginario.

Con estas dos impresiones se pueden obtener cuatro posibles combinaciones relacionadas con las experiencias de un turista en un área visitada:

1. La autenticidad es acertadamente percibida como real por el turista.
2. La autenticidad es cuestionada por el turista aunque se trata de un evento real.
3. Los turistas se equivocan al reconocer un espacio o evento inventado, tomándolo como auténtico, y

-4. El turista reconoce con acierto que un ambiente ha sido creado y construido para él.

Asimismo se reconoce el efecto que se tiene con el contacto entre los residentes y los turistas, depende de la posición económica del visitante, así como del estatus sociológico de la localidad receptora.

Como resultado del análisis el modelo de Bluter distingue dos tipos de sociedades:

- Sociedades pobres y aisladas.
- Sociedades tecnológicamente sofisticadas.

En el primer caso, las sociedades pobres y aisladas, afectan de manera que el sector femenino e infantil cuenta con fuentes de empleo; asimismo, hay un cambio en los sistemas de valores, el comportamiento individual, las relaciones familiares y los estilos colectivos de vida.

En el caso de las sociedades tecnológicamente sofisticadas, se observa que el turismo desplaza a los residentes de los lugares de diversión; empeora el tráfico; entre otras consecuencias indeseables.

Con respecto a los centros turísticos importantes de México, se puede mencionar que pueden entrar en cualquier clasificación, sin embargo, se puede observar que el desarrollo de los mismos centros esta analizado por el modelo de Plog, así como el de Butler; no obstante, si se alude al comportamiento de las comunidades que viven a un lado de dichos centros, se puede hablar del modelo de Doxey.

En realidad la casuística y evolución de cada uno de los 16 centros turísticos principales en México tienen distintas forma de evolución

productos de sus historias específicas. Estos centros turísticos en los cuales esta basado el análisis son los siguientes:

1. Cancún
2. Cozumel
3. Distrito Federal
4. Ensenada
5. Guadalajara
6. Guanajuato
7. Guanajuato
8. Ixtapa-Zihuatanejo
9. Acapulco
10. Mazatlán
11. Mérida
12. Oaxaca
13. Oaxaca
14. Puerto
15. Vallarta
16. San Felipe B.C.
17. San Miguel de Allende
18. Tijuana
19. Veracruz

De este modo se clasifican de la siguiente manera:

1. Playas es sistemas Íntegramente Planeados.- como Cancún, Ixtapa Zihutanajeo, Los Cabos.
2. Playas en destinos tradicionales.- Como Veracruz, Acapulco, Mazatlán, Puerto Vallarta.

3. Grandes ciudades.- Mexico D.F., Monterrey, Guadalajara, Tijuana.

4. Ciudades Coloniales.- Zacatecas, Taxco, Guanajuato, Oaxaca.

Es interesante destacar que en esta relación no aparecen tres ciudades patrocinio de la humanidad lo que ilustra el potencial turístico del país: Campeche, Querétaro y Morelia.

La actividad turística en el mundo

La actividad turística internacional en 2004 y 2005 tuvo el siguiente comportamiento:¹⁵

Las mayores potencias turísticas en términos del número de turistas son países geográficamente pequeños tales como Francia y España. México ocupa el séptimo lugar mundial de acuerdo con las clasificaciones de la OMT que se menciona en el cuadro no. 2

¹⁵ OMT.- Datos esenciales del Turismo. Edición 2006. Consultado el 05/VI/07 en http://www.unwto.org/facts/eng/pdf/highlights/highlights06_sp_hr.pdf.

**Cuadro 2. Llegadas Turismo Internacional
(millones)**

País	2004	2005
Francia	75.1	76
España	52.4	55.6
Estados Unidos	46.1	49.4
China	41.8	46.8
Italia	37.1	36.5
Reino Unido	27.8	30.0
México	20.6	21.9
Alemania	20.1	21.5
Turquía	16.8	20.3
Austria	19.4	20.0

Fuente: OMT Datos esenciales de turismo 2006.

Pese a su importancia México desaparece de los primero diez lugares cuando se analiza el ingreso proveniente del turismo según se muestra en el cuadro no. 3.

A México vienen muchos turistas pero gastan poco. Algunos especialistas como Jiménez han explicado este fenómeno como consecuencia de la fiebre de venta de tiempos compartido ocurrido en los años 90's en los grandes destinos nacionales que han trasformado al turismo nacional en residentes esporádicos que en lugar de gastar en hoteles y restaurantes van al supermercado y tienen conductas de consumo similares a los habitantes de la localidad.

Cuadro 3. Ingreso por Turismo Internacional
(miles de millones USD)

País	2004	2005
Estados Unidos	74.5	81.7
España	45.2	47.9
Francia	40.8	42.3
Italia	35.7	35.4
Reino Unido	28.2	30.7
China	25.7	29.3
Alemania	27.7	29.2
Turquía	15.9	18.2
Austria	15.3	15.5
Australia	13.6	15.0

Fuente: OMT Datos esenciales de turismo 2006.

Método

El objetivo general de la investigación es:

Analizar las políticas públicas en materia de turismo, elaboradas durante el periodo de 1970 a 2003 en México.

Las variables a estudiar fueron tres: infraestructura física, marco jurídico y recursos financieros los cuales se mencionan en el diagrama sagital que aparece en la gráfica no. 3:

Gráfica 4. Diagrama Sagital



Fuente: Elaboración propia.

Tipo y diseño de la investigación:

Es una investigación de tipo documental descriptiva. Para responder las preguntas de investigación se realizaron las siguientes acciones:

1. Investigación documental acerca de la actividad turística nacional, desde el inicio del siglo XX hasta finales del mismo, con el objeto de observar y analizar su evolución.
2. Análisis de las diversas políticas gubernamentales y su impacto en el desarrollo de la actividad turística nacional.
3. Estudio del marco jurídico en la materia, con el objeto de verificar su funcionalidad.
4. Observación de la infraestructura turística nacional.
5. Análisis de los recursos financieros aportados a la Secretaría de Turismo.

La operacionalización de las variables estudiadas se muestra en el cuadro no. 4 donde son descritas conceptual y operacionalmente las variables a estudiar.

Cuadro 4

Variables	Definición		Indicador
	Conceptual	Operacional	
Políticas Públicas	Las actividades que efectúa el gobierno para cubrir las demandas de grupos sociales que tendrán efectos a mediano y largo plazo. La cual debe ser generada en el marco de los procedimientos gubernamentales con participación de diferentes elementos del sistema político.	Los resultados que se obtienen de las políticas públicas afectan de manera positiva a todos los sectores que integran la actividad, como el empresarial, el social, los tres niveles de gobierno, trabajadores, etc.	Políticas Turísticas: son las medidas aplicadas en cada administración para el desarrollo de la actividad turística del país.
			Políticas de Hospedaje: La construcción de más cuartos de hotel.
Marco Jurídico Legal	Son las disposiciones jurídico-legales que anuncian las obligaciones, responsabilidades y derechos de todos aquellos que participan en la actividad turística nacional.	Las reglas del juego en la actividad turística nacional.	Ley Federal de Turismo.
			Reglamento de la Ley Federal de Turismo.
Infraestructura Turística	La infraestructura comprende el sistema de servicios y de equipos esenciales para que sea posible llevar a cabo la actividad turística.	Le infraestructura es el alojamiento, los establecimientos de alimentos y bebidas, agencias de viaje, entretenimiento, etc., necesarios para que se desarrolle la actividad turística.	En el caso de esta investigación, únicamente se hablará de la infraestructura referente a los cuartos de hotel.

(continúa)

Variables	Definición		Indicador
	Conceptual	Operacional	
Recursos Financieros	Las reglas del juego en la actividad turística nacional.	Son los recursos financieros con los que cuenta cada Dependencia o Entidad.	Los recursos deberían cubrir las obligaciones de la Dependencia (gasto corriente), así como el gasto de inversión necesario para poder cumplir con las metas y objetivos trazados, tanto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como en el Plan Nacional de Desarrollo.

Fuente: Elaboración propia.

(finaliza)

Análisis

El análisis de las políticas públicas mexicanas se realizó por cada sexenio, considerando los siguientes puntos:

1. Políticas públicas.
2. Marco jurídico legal.
3. Infraestructura turística.
4. Recursos financieros invertidos.

Periodo 1970-1976. Gobierno de Luis Echeverría Álvarez

En este periodo se puede mencionar como la institucionalización de la actividad turística en México, debido a que se crean el Fondo Nacional

de Fomento al Turismo (FONATUR), la Secretaría de Turismo (SECTUR) y se desarrollan los primeros Centros Integralmente Planeados (CIP's).

Con respecto al marco jurídico, se publicó la Ley Federal de Fomento al Turismo que es el mandato jurídico con el cual se inicia el ordenamiento del sector.

El número de cuartos, de 1975 a 1976, se incrementó en un 8.2%, pasando de 61 miles de cuartos a 66.5 miles. En cuanto a la recepción de turismo, entre 1973 a 1976, sufrió un decremento de un 3.6%, pasando en el primer año de 3,226 al último en 3,107.¹⁶

Con respecto a la captación de divisas, se incrementó de 1973 a 1976 en un 15.3%, pasando de 724 millones de dólares a 835.6 millones de dólares.¹⁷

La participación de la actividad turística en el PIB se incrementa en un 9.16% en el periodo señalado. Asimismo el personal ocupado se incrementó en un 21.79%.¹⁸

Los recursos aportados a la actividad turística disminuyeron en el periodo, de 1,120 millones en 1974 a 1,119 millones a finales del sexenio.¹⁹

¹⁶ Poder Ejecutivo Federal (1992).- Estadísticas Básicas de la Actividad Turística 1991. México. SECTUR.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Poder Ejecutivo Federal 1976 y 1980.- Presupuesto de Egreso de la Federación 1976 y 1980. Diarios Oficiales de la Federación. 31/XII/1976 y 31/XII/1980.

Periodo 1976-1982. Gobierno de José López Portillo

En este periodo, la SECTUR fue designada como cabeza de sector. En cuanto a la infraestructura hotelera, en el periodo se incrementó en un 29.8%. Sin embargo, únicamente la captación de turistas aumentó un 16%. Por otro lado, la captación de divisas, se incrementó en un 62.25%.²⁰

En 1980, se publicó la Ley Federal de Turismo, dándole así un marco jurídico de importancia destacando a partir de entonces su carácter federal.

A pesar del incremento en la captación de divisas, el número del personal ocupado en la actividad fue de 19.9%.²¹

Con respecto al presupuesto asignado a la SECTUR en el periodo, éste se incrementó en un 57.2%, sin embargo, su participación dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación solo aumentó un 0.49%.²²

Periodo 1982-1988. Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado

En ese periodo, se elevó a rango constitucional la obligación del titular del Poder Ejecutivo de presentar un Plan Nacional de Desarrollo, describiendo las políticas turísticas del sexenio.²³

²⁰ Poder Ejecutivo Federal (1992).- Estadísticas Básicas de la Actividad Turística 1991. México. SECTUR. Op. Cit.

²¹ Ibidem.

²² Poder Ejecutivo Federal 1976 y 1980.- Presupuesto de Egreso de la Federación 1976 y 1980. Diarios Oficiales de la Federación. 31/XII/1976 y 31/XII/1980. Op. Cit.

²³ Ediciones Delma (1999).- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- página 19.

En este periodo se publicó la Ley Federal de Turismo, así como la reglamentación en la materia. Los objetivos del Programa Nacional de Turismo 1984-1988 marcaron el inicio de la descentralización, al definir la creación de seis oficinas de administración turística regional para delegar las funciones operativas y administrativas.²⁴

En cuanto al número de cuartos, se incrementó en un 13.8%, durante el periodo.²⁵

La captación de turistas aumenta en el periodo en un 19.85%, mientras que la captación de divisas también aumentó en un 56.62%; sin embargo, en el rubro del personal ocupado, creció solo 1%.²⁶

El presupuesto global se incrementa en un 92.95%, tomando en cuenta la inflación y las devaluaciones sufridas en el periodo; a pesar de lo anterior, la participación del presupuesto de la SECTUR se pasó del 0.27% al 0.33%.²⁷

Periodo 1988-1994 Gobierno de Carlos Salinas de Gortari

En este periodo se presenta por primera vez el Plan Nacional de Desarrollo. Se considera el inicio de la modernización del sector turístico, con diferentes metas y líneas de acción.

²⁴ Poder Ejecutivo Federal: Ley Federal de Turismo.- México. D.O.F. 1984. páginas 2-8.

²⁵ Poder Ejecutivo Federal (1992).- Estadísticas Básicas de la Actividad Turística 1991. México. SECTUR. Op. cit.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Poder Ejecutivo Federal.- Presupuesto de Egresos de la Federación 1983 y 1988. Diarios Oficiales de la Federación. 31/XII/1982 y 31/XII/1987, respectivamente.

En este periodo se presenta una nueva Ley Federal de Turismo.²⁸

Con respecto a la infraestructura turística, se incrementa en el periodo en un 11.4%. Pasando de 98,657 miles a 109,882 miles. Sin embargo, se mantuvo un porcentaje de ocupación del 50.4%.²⁹

Con respecto a la captación de turismo, se incrementó en un 64.3%, mientras que la captación de divisas, pasaron de 2.9 millones de dólares a 4.8 millones de USD.³⁰

Por otro lado, el número del personal ocupado en el sexenio disminuyó, de 1.8 miles a 1.6 miles de trabajadores coincidiendo con la crisis económica que caracterizó prácticamente todo este sexenio

El presupuesto se incrementó en un 62.10% y la participación del presupuesto de la SECTUR pasó de un 0.24% a un 0.47% al final del sexenio.³¹

Periodo 1994-2000 Gobierno de Ernesto Zedillo

Dentro del Programa de Desarrollo del Sector Turístico 1995-2000, se menciona el siguiente objetivo: “Fortalecer la competitividad y sustentabilidad de los productos turísticos mexicanos para coadyuvar en la creación de empleos, la captación de divisas y el fomento al desarrollo regional”.³²

²⁸ Poder Ejecutivo Federal (1992).- Ley Federal de Turismo.- DOF 31/XII/1992.

²⁹ Poder Ejecutivo Federal.- Datos 1988 Estadísticas Básicas de la Actividad Turística 1991. SECTUR. Datos 1994, Compendio Estadístico del Turismo en México 2002. SECTUR.

³⁰ Ibidem.

³¹ Poder Ejecutivo Federal.- Presupuesto de Egreso de la Federación 1989 y 1994. Diarios Oficiales de la Federación. 31/XII/1988 y 30/XII/1993 respectivamente.

³² Secretaría de Turismo (1995).- Informe de Labores 1994-1995. México. SECTUR. Página 10.

En cuanto al número de habitaciones, durante el sexenio creció en un 32.9%. La captación de turismo, durante el sexenio aumentó de 20.2 a 20.6 miles de cuartos. La captación de divisas, tuvo en este periodo un incremento muy importante, ya que en el primer año del sexenio se captaron 4.6 millones de dólares, mientras que al último año se captaron 6.4 millones.³³

A pesar de lo anterior, el personal ocupado en el sector únicamente representó, al final del sexenio, el 5.4% del personal ocupado a nivel nacional.³⁴

El presupuesto global se incrementa un 91.56% en el periodo, sin embargo, la participación del presupuesto de la SECTUR en esta administración disminuyó de un 0.54% a un 0.08% al final del periodo.³⁵

Periodo 2000-2003. Gobierno de Vicente Fox Quezada

Dentro del Programa Nacional de Turismo, se anuncian anomalías de la actividad turística, por lo que se desarrolla el Programa de Desarrollo Turístico, en el cual se plasman las políticas, acciones y metas a desarrollar durante el sexenio.³⁶

³³ Poder Ejecutivo Federal (2003).- Compendio Estadístico del Turismo en México 2002.- SECTUR.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Poder Ejecutivo Federal.- Presupuesto de Egreso de la Federación 1995 y 2000. Diarios Oficiales de la Federación. 28/XII/1994 y 31/XII/1999 respectivamente.

³⁶ Poder Ejecutivo Federal (2001).- Programa Nacional de Turismo 2001-2006.- México. SECTUR.

Por cuanto a la infraestructura hotelera, en los tres años de la administración se presentó una disminución, pasando de 146 miles a 141 miles. Asimismo la captación de turismo, disminuyéndose en un 0.72%.³⁷

Con respecto a la captación de divisas, se presentó un ligero incremento de únicamente 2.8%. En cuanto al personal que labora en el sector, no se presentó variación importante.³⁸

El presupuesto asignado a la SECTUR, se incrementó en un 15.31% del 2001 al 2004, mientras que el porcentaje de participación de la SECTUR disminuyó en el mismo periodo de un 0.45% a un 0.35%; asimismo, se tuvo una gran variación entre lo programado al principio del año con lo realmente ejercido al final del mismo. (Ver cuadro 5)

Cuadro 5. Presupuesto y ejercicio real 2001-2004

Año	Presupuesto SECTUR	Presupuesto ejercido	% de variación
2001*	\$1,338,028,300.00		----
2002	\$1,597,260,000.00	\$643,287,330.49	40.2%
2003	\$1,458,896,071.00	\$674,707,171.00	46.2%
2004**	\$1,230,202,790.00	\$549,160,790.00	44.6%

Fuente: www.sectur.gob.mx

*La información correspondiente a 2001 no se encuentra disponible en la página de la Secretaría, debido a que la Ley de Transparencia entró en vigor a partir de 2002.

** Por lo que corresponde a 2004, todavía no se registran las reducciones presupuestales, sin embargo, se tomó el dato del concepto “gasto directo”.

³⁷ Poder Ejecutivo Federal (2003).- Compendio Estadístico del Turismo en México 2002.- SECTUR. Op. Cit.

³⁸ Ibidem.

Desarrollo Local

Con respecto al desarrollo local se puede observar en el cuadro siguiente que para algunos estados la actividad turística representa dentro de su Producto Interno Bruto porcentajes importantes como por ejemplo los estados de Guerrero, Jalisco, Nuevo León, Yucatán y el Distrito Federal, la actividad turística representa de 1999 a 2004, arriba del 20% del Producto Interno Bruto; sin embargo, para el estado de Quintana Roo, la actividad representa arriba del 50% del PIB.

Por otro lado, en el mismo cuadro se presentan algunos otros estados en donde se muestra que la actividad turística representa arriba del 10% de su PIB.

Cuadro 6.
Producto Interno Bruto Estatal y Actividad Turística

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Campeche	17.69%	18.46%	18.39%	17.38%	17.05%	
Guerrero	26.83%	27.09%	25.62%	24.48%	23.58%	23.88%
Veracruz	17.61%	18.13%	18.68%	18.38%	18.40%	20.07%
Jalisco	25.39%	26.18%	26.15%	26.01%	25.58%	25.72%
Michoacan	16.45%	16.69%	16.59%	16.22%	16.80%	17.57%
Nayarit	16.18%	16.65%	16.26%	15.78%	15.68%	14.97%
Nuevo León	19.74%	21.20%	20.86%	21.25%	21.80%	22.88%
Oaxaca	16.39%	17.18%	17.08%	16.35%	16.58%	16.62%
Sinaloa	18.70%	19.22%	19.82%	19.69%	20.19%	21.00%
Tabasco	17.95%	18.76%	18.47%	18.35%	18.01%	17.87%
Yucatan	20.53%	21.51%	21.48%	21.45%	20.53%	21.95%
Chiapas	13.07%	13.70%	13.30%	13.06%	12.76%	12.75%
Distrito Federal	21.72%	22.25%	21.44%	20.83%	20.43%	20.04%
Quintana Roo	52.84%	54.01%	54.12%	53.40%	53.92%	53.99%

Fuente: Anuarios Estadísticos Estatales INEGI.

Se puede apreciar la importancia de la actividad en el desarrollo de los Estados de la República Mexicana. Se hace la observación que el INEGI únicamente cuenta con datos, a partir de 1999. Cabe hacer mención, que la elección de los estados fue al azar.

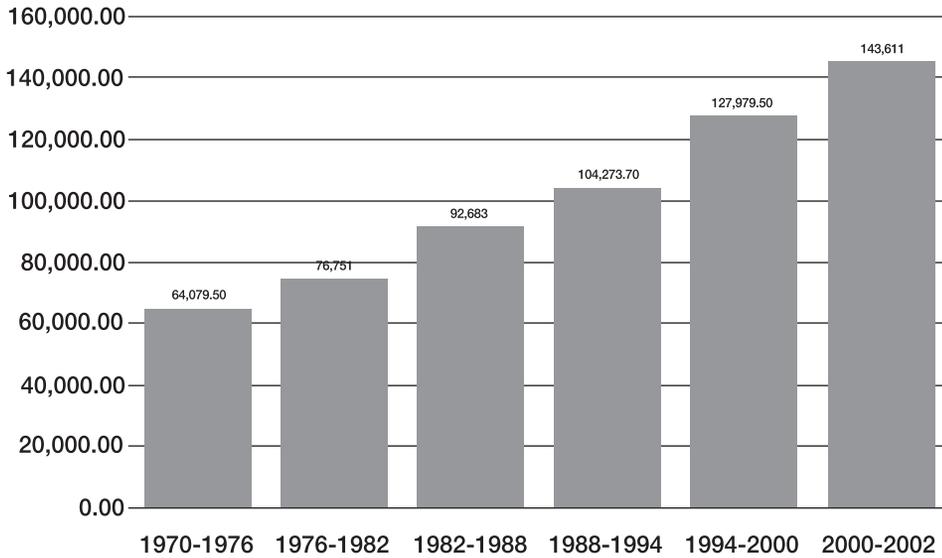
Resultados

En materia de política pública resulta destacable que a lo largo de los últimos cuarenta años la importancia del turismo obliga a crear un Fondo de Fomento (FONATUR) a consolidar una secretaria (SECTUR) y a incorporar al plan nacional de desarrollo (PND) en cada sexenio los planes del sector. Aún cuando constituye la tercera actividad económica más importante la política no ha sido consistente y ha privilegiado la consolidación de oligopolios en el sector, reservando a la poblaciones autóctonas negocios de baja rentabilidad intensivos en mano de obra con sueldos muy bajos.

En lo que respecta al marco jurídico a partir de la creación de la Ley de Fomento turístico en el sexenio 1970- 1976, dicha ley subió de rango a ser de carácter federal en 1980, y a partir de entonces la ley se ha reformado con diferentes énfasis en cuatro ocasiones.

El espíritu de la ley ha sido la regulación de los agentes económicos con un énfasis en el fomento sobre la infraestructura grafica 5 ilustra la evolución.

Gráfica 5. Evolución de la infraestructura 1970-2002

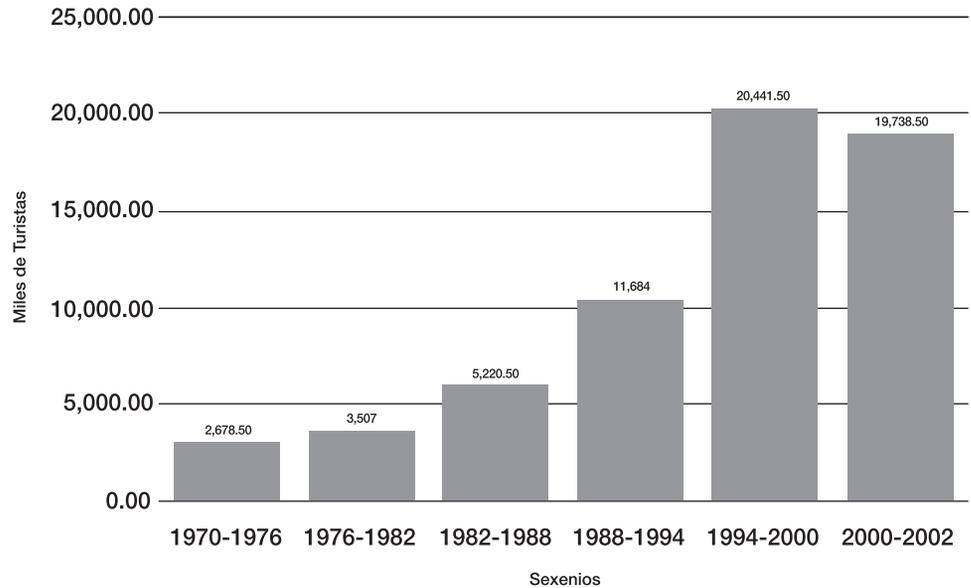


Fuente: Elaboración Propia.

Como se puede observar el número de cuartos casi se triplicó en 32 años, pasando de 64,079.50 a 143,611.

Por lo que respecta al turismo receptivo, el grafica 6 muestra que éste se incrementó en un 86.4% en los treinta y dos años, ya que en la primera administración se captaron en promedio 2,678.50 miles de turistas y en la administración de Vicente Fox, 19,738.50 miles de personas. Cabe hacer mención que con respecto a las dos últimas administración, se aprecia que se disminuye el número de turistas captados, esto es debido a que únicamente se toman los dos primeros años de la última administración.

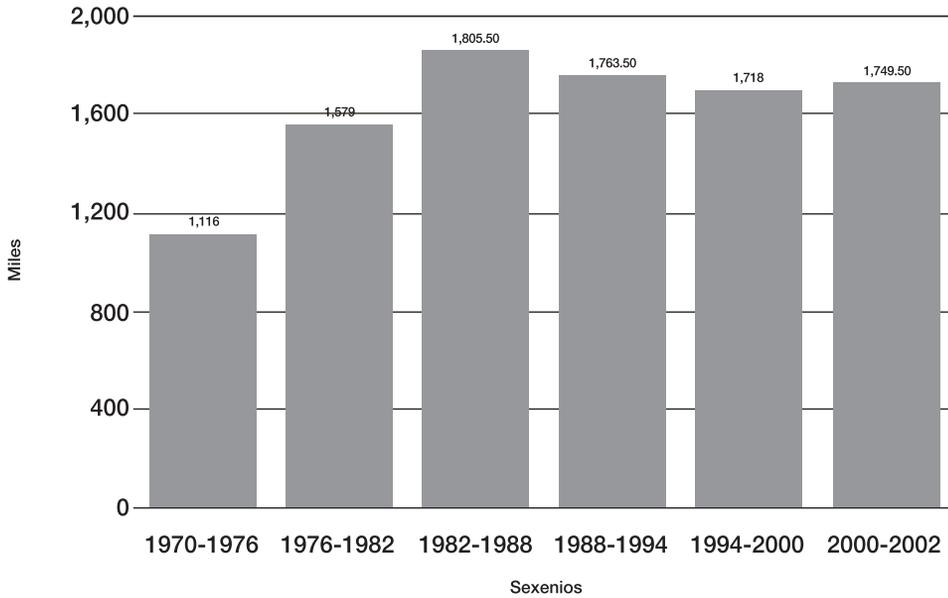
Gráfica 6. Evolución de miles de turistas



Fuente: Elaboración Propia.

Por lo que se refiere al personal ocupado los resultados muestran que la grafica 7 señala que se incrementó en un 36.2% durante el periodo analizado, pasando de 1,116 miles de personas ocupadas en el sector a 1,749.50 miles. Lo que se puede observar que el incremento del personal no fue proporcional con respecto al incremento de turistas captados ni de divisas.

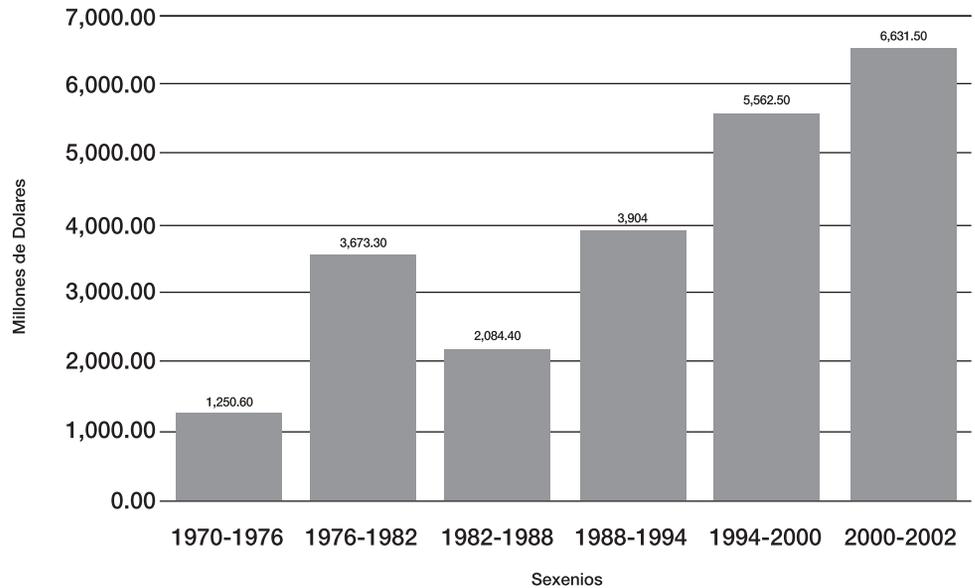
Gráfica 7. Evolución del personal ocupado



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la captación de divisas la grafica 8 muestra que ésta se quintuplico en treinta y dos años, pasando de 1,250.60 millones de dólares en el periodo 1970-1976 a 6,631.59 millones, en el periodo 2000-2002.

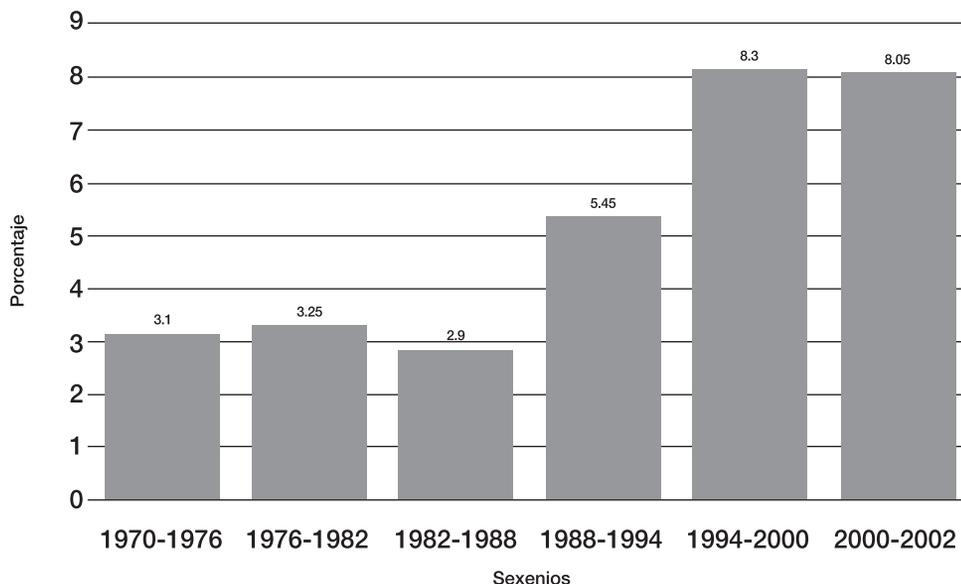
Gráfica 8. Captación de divisas



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente el porcentaje de participación del PIB turístico en el nacional, éste casi se triplico en términos relativos durante el periodo analizado, pasando de 3.1% a un 8.05%, según se muestra en la grafica 9.

Gráfica 9. Evolución del PIB Turístico 1970-2002



Fuente: Elaboración propia.

Para tener una idea global comparada del desempeño de los 6 periodos estudiados se presenta el cuadro 6 se resumen los principales hallazgos por sexenio:

Cuadro 8. Evolución del sector turístico en México 1970-2002

Concepto	1973-1976	1976-1982	1982-1988	1988-1994	1994-2000	2000-2003
Políticas Públicas	Fonatur	SECTUR	PND	PND, crecimiento sostenido	PND, competitividad y sustentabilidad	PND, Desarrollo Turístico
Marco Jurídico	Ley Federal de Fomento al Turismo	Ley Federal de Turismo	Ley Federal de Turismo y reglamentos	Ley Federal de Turismo	Reformas a la Ley	Reformas a la Ley
Habitaciones	64,079.5	76,751	92,683	104,273	127,979	143,611
Turismo (miles)	2,678.5	3,507	5,220.5	11,684	20,441.5	19,783.5
Personal Ocupado (miles)	1,116	1,579	1,805.5	1,763.5	1,718	1,749.5
Participación Nacional ocupacional (%)	7.82	8.4	8.4	7.19	5.71	5.47

(continúa)

Concepto	1973-1976	1976-1982	1982-1988	1988-1994	1994-2000	2000-2003
Políticas Públicas	Fonatur	SECTUR	PND	PND, crecimiento sostenido	PND, competitividad y sustentabilidad	PND, Desarrollo Turístico
Marco Jurídico	Ley Federal de Fomento al Turismo	Ley Federal de Turismo	Ley Federal de Turismo y reglamentos	Ley Federal de Turismo	Reformas a la Ley	Reformas a la Ley
Captación de Divisas (mlldd)	1,250.6	3,678.3	2,084.4	3,904	5,562.5	6,631.5
Participación en el PIB	3.1	3.25	2.9	5.45	8.3	8.05
Presupuesto SECTUR (mill. de pesos)	\$231.1	\$3,803	\$69,161	\$298.8	\$743.8	\$1,284.1

Fuente: elaboración propia.

(finaliza)

Del análisis de la información es posible concluir que el sexenio que mejor gestionó el sector fue el del presidente Ernesto Zedillo, ya que el número de turistas y la captación de divisas se duplican aumentando sustancialmente el PIB turístico.

Conclusiones

Se ha comprobado que el turismo es una de las principales actividades que participan en el Producto Interno Bruto del país junto con las exportaciones petroleras, las exportaciones de productos y bienes manufacturados y las remesas-; la participación de esta actividad se ha incrementado en los últimos 32 años

Desde el inicio de la actividad turística en los distintos gobiernos han pretendido planificar centralmente la industria (con la creación de los CIP's).

Tanto la orientación de las políticas públicas como los resultados obtenidos permiten concluir que el enfoque ha privilegiado el corto plazo buscando en el sector tuviese:

Un crecimiento sostenido competitivo y sustentable, favorece el desarrollo turístico nacional, aumentando la captación de turismo receptivo de internación, las divisas, y las fuentes de trabajo directas e indirectas

A pesar de que el sector es uno de los cuatro más importantes con respecto a la captación de divisas, la remuneración media anual, del ingreso de los trabajadores del sector es el tercero más bajo de los diferentes sectores económicos.

El modelo turístico adoptado en México ha seguido una evolución que podríamos llamar de tipo inercial ya que ha pretendido ser centralmente planeado sin embargo no los hechos ha favorecido el fortalecimiento de una industria de tipo oligopólico donde la población local se ha limitado a beneficiarse con empleos mal pagados y empresas de servicios turísticos y restaurantes de pequeñas dimensiones.

Son por tanto cuatro las grandes lecciones que cabe extraer del análisis de la políticas publicas mexicanas en los últimos 32 años.

1. Los altos ingresos obtenidos por esta actividad, no repercuten en los salarios del personal que labora en el sector.
2. La creación de empleos y la captación de turistas no ha crecido al mismo ritmo que la infraestructura turística.

3. A pesar de los altos ingresos generados, y de que ha aumentado el presupuesto de la SECTUR conforme al global, la realidad es que se están disminuyendo los recursos financieros para esta actividad.

4. Si bien la política pública llevada a cabo ha hecho crecer el sector turístico en todas las variables estudiadas, es necesario que señalemos que estos logros son en realidad bastante modestos si se considera que México es el décimo cuarto país más grande del mundo, el tercero más biodiverso del mundo que cuenta con el mayor número de ciudades o lugares patrimonio de la Humanidad de todo el continente Americano que tiene más de 2,000 pirámides, 3000 años de historia y 11, 122 Km. de playas lo cual lo hace un destino imprescindible en los itinerarios mundiales.

Derivado de la investigación realizada, a continuación se responden las preguntas que orientaron nuestra investigación:

• ¿Qué resultados se han obtenido de las políticas públicas implantadas en el periodo a estudiar?

En el periodo investigado, la actividad turística ha obtenido los siguientes resultados:

• El número de habitaciones se incrementó en un 124.1% en 32 años, pasando de 64,079.50 a 143,611.

• Con respecto al turismo receptivo, éste se incrementó en un 636.9% en los treinta años, pasando de 2,678.50 miles de turistas a 19,738.50 miles de personas.

- Por otro lado, el porcentaje de ocupación a nivel nacional de 1992 a 2002 no superó el 60%.
- Con respecto a la captación de divisas, ésta se incrementó en un 430.3% en los treinta años, de 1,250.60 millones de dólares a 6,631.59 millones.
- Con relación al personal ocupado, éste se incrementó en un 56.8% durante el periodo analizado, pasando de 1,116 miles de personas ocupadas en el sector a 1,749.50 miles.
- La participación en la creación de fuentes de empleo con respecto al nivel nacional, ha disminuido en un -43%.
- Con respecto al porcentaje de participación del PIB turístico en el nacional, éste se ha incrementado en un 61.5% durante el periodo analizado, pasando de 3.1% a un 8.05%.
- La participación de la Secretaría de Turismo en el presupuesto global se ha incrementado en un 77.5% durante los 30 años.

Para finalizar con orden este trabajo a continuación se responden las preguntas de investigación que orientaron nuestra investigación:

- ¿El marco jurídico ha sido el adecuado o ha impedido el desarrollo de las políticas públicas?

Se observa que en un principio, el marco jurídico era inexistente o limitado, sin embargo, al desarrollarse la actividad durante el periodo analizado, se puede apreciar que el marco jurídico se ha acomodado a

las políticas gubernamentales. La Ley Federal de Turismo se ha adaptado al Plan Nacional de Desarrollo y a los programas sectoriales, siendo que debe de ser al contrario, que las políticas públicas se adapten al marco jurídico, por que uno de los elementos de las mismas es su legalidad.

En este caso la legalidad se vuelve moldeable en cada administración.

¿Cómo ha evolucionado la infraestructura turística derivado de las políticas públicas?

Como se mencionó en la pregunta uno, el número de habitaciones casi se triplicó pero no así el número de empleos directos, ni mucho menos las remuneraciones medias anuales.

Con base en lo anterior, se puede concluir que las grandes ganancias o los ganadores de la actividad turística no son los trabajadores del sector, ni mucho menos la propia Secretaría de Turismo, sino aquellas empresas que construyen la infraestructura turística y los que hospedan a los miles de turistas de internación que visitan México.

¿Cómo ha evolucionado la institucionalización del sector en la Administración Pública Federal, así como ha sido los recursos designados a la actividad?

La Secretaría de Turismo, al inicio del periodo estudiado, evolucionó conforme iba creciendo la actividad turística en importancia a nivel nacional; sin embargo, en los últimos años, principalmente en esta última administración estudiada, el presupuesto ejercido por parte de la dependencia ha disminuido considerablemente, ya que para el 2003 el 46% de su presupuesto fue asignado para los compromisos del capítulo 1000 servicios personales. Lo que implica que el potencial destinado a la inversión y fomento resulta muy limitado.

¿Es posible hablar de políticas públicas o bien, de políticas gubernamentales en el sector turístico mexicano?

Como se ha reiterado a lo largo de esta investigación, la creación de empleos no ha crecido conforme han crecido la infraestructura turística o el llamado producto turístico, el número de turistas que han ingresado al país, o la captación de divisas.

Mientras que la actividad turística representa el 8% del PIB y se encuentra dentro de las cuatro primeras actividades captadoras de divisas, la remuneración media anual es, después del sector agrícola y construcción, el más bajo a nivel nacional.

Por consiguiente se puede concluir que las políticas en materia de turismo son políticas gubernamentales, debido a que únicamente han beneficiado a las constructoras de la infraestructura turística, así como de los grandes emporios hoteleros tanto nacionales como extranjeros; no así al personal que labora en puestos directos e indirectos dentro del sector, o a la población que vive en las zonas turísticas nacionales.

Bibliografía

Aguilar, Luis F (1996).- Políticas Públicas: Actualidad y Perspectivas. México, Editorial Porrúa.

Aradhyula S-Tronstad R. (2003).- Does tourism promote cross-border trade?. EU. American Agricultural economics Association.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- México, Editorial DELMA.

De la Torre, O. (1986).- El Turismo, fenómeno social. México, Editorial Trillas.

Ediciones Delma (1999).- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Gascehn, D.- Trouble in Paradise.- EU. California State University.

Gibson, D.(2006).- Outer space tourism public relations purpose,. Practices and problems, EU. University of new Mexico.

Gouvea, R (2004).- Managing the ecotourism industry in Latin America: Challenges and opportunities.- EU.- University of New Mexico.

Greathouse-A. (2005).- Tourism and policy in preserving minority languages and culture. The Cuetzalan experience.- México, The Policy studies Association.

Hernández, A. (1987).- Planificación Turística.- México, Editorial Trillas.

Jiménez A. (2005).- Desarrollo Turístico y Sustentabilidad: el caso de México. México, Editorial Porrúa.

Mathieson, A. (1986).- Turismo: repercusiones económicas, físicas y sociales, México, Editorial Trillas.

Ministerio de Economía (2000).- El Turismo en España durante 2000.- España, Instituto de Estudios Turísticos.

Ministerio de Economía (2001).- El Turismo en España durante 2000.- España, Instituto de Estudios Turísticos.

Ministerio de Economía (2002).- El Turismo en España durante 2001.- España, Instituto de Estudios Turísticos.

OMT.- Datos esenciales del Turismo. Edición 2006. Consultado el 05/VI/07 en http://www.unwto.org/facts/eng/pdf/highlights/highlights06_sp_hr.pdf.

OMT.- Tourism Highlights 2005. Edition. Consultado el 30/XI/2005 en www.world-tourism.org.

Pearce. P. 1982- The social psychology of tourism behaviuor. Pergamon. England. Editorial Press. Oxford.

Poder Ejecutivo Federal (1984): Ley Federal de Turismo.- México. Diario Oficial de la Federación.

Poder Ejecutivo Federal (1992).- Estadísticas Básicas de la Actividad Turística 1991, México, SECTUR.

Poder Ejecutivo Federal (1995).- Informe de Labores 1994-1995, México, SECTUR.

Poder Ejecutivo Federal (1995).- Informe de Labores 1994-1995, México, SECTUR.

Poder Ejecutivo Federal (1995).- Programa de Desarrollo del Sector Turismo 1995-2000, México, SECTUR.

Poder Ejecutivo Federal (2001).- Programa Nacional de Turismo 2001-2006, México, SECTUR.

Poder Ejecutivo Federal (2001).- Programa Nacional de Turismo 2001-2006. El turismo: la fuerza que nos une, México, SECTUR.

Poder Ejecutivo Federal (2003).- Compendio Estadísticos del Turismo en México 2002, México, SECTUR.

Poder Ejecutivo Federal (31/XII/92).- Ley Federal de Turismo.- Diario Oficial de la Federación.

Poder Ejecutivo Federal 1976 y 1980.- Presupuesto de Egreso de la Federación 1976 y 1980. Diarios Oficiales de la Federación, 31/XII/1976 y 31/XII/1980.

Poder Ejecutivo Federal, 1992.- Estadísticas Básicas de la Actividad Turística 1991.- México, Sector Turismo.

Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México, Presidencia de la República.

Poder Ejecutivo Federal.- Presupuesto de Egreso de la Federación 1989 y 1994. Diarios Oficiales de la Federación, 31/XII/1988 y 30/XII/1993 respectivamente.

Poder Ejecutivo Federal.- Presupuesto de Egresos de la Federación 1983 y 1988. Diarios Oficiales de la Federación, 31/XII/1982 y 31/XII/1987, respectivamente.

Poder Ejecutivo Federal.- Programa de Desarrollo del Sector Turismo 1995-2000. México. SECTUR 1995.

Ramírez, M. (1988).- Teoría General del Turismo.- México, Editorial Trillas.

Rivas, L. (2004).- ¿Cómo hacer una Tesis de Maestría?. México, Instituto Politécnico Nacional.

SECTUR.- Balanza Turística, Producto Interno Bruto y Personal Ocupado de 1980 a 2004. Consultado el 24/04/06 en www.sectur.gob.mx.

Timothy Duval D. (2003).- Exporting Paradise: Tourism and development in Mexico.- New Zealand. University of Otago.

UAM 2007

www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num3/doc09.htm

UNAM 2006

www.tuobra.unam.mx/publicadas/040609095627.html

UNAM 2007

www.tuobra.unam.mx/publicadas/021104144006.html

Valene S., 1989).- Anfitriones e Invitados, España, Ed. Endimión <http://www.inegi.gob.mx>



Abstract

El estudio de las organizaciones se convierte en un referente importante para dimensionar el papel fundamental del recurso humano en el éxito o fracaso en la misión de una organización. Aunque es un tema que se aborda desde el siglo XIX, conserva plenamente su vigencia, pues el individuo contemporáneo se desenvuelve en una serie de entidades sociales para satisfacer sus necesidades. Bajo este esquema y retomando los principales postulados de la Ciencia Política, en particular, la Teoría de las Organizaciones, el autor analiza la implementación, resultados y beneficios del Sistema de Gestión de la Calidad (SGC) en la Universidad Autónoma del Estado de México, para ser adoptado como un estilo de trabajo permanente que mejore la eficacia en las actividades administrativas.

El estudio de las Organizaciones desde un enfoque práctico: el caso de la Universidad Autónoma del Estado de México

Marco Aurelio Cienfuegos Terrón*

Palabras clave: Actividades, calidad, gestión, organización y resultados.

The study of the organizations becomes an important reference point for measuring the fundamental role of the human resources in the success or failure in the mission of an organization. While it is an issue that is approached from the 19th century, it retains its full force, as the contemporary individual operates in a number of social organizations to meet their needs. Under this scheme and retaking the main postulates of Political Science, in particular, the Theory of the Organizations, the author analyze the implementation, outcomes and profits of the Quality Management System (QMS) at the Autonomous University of the State of Mexico, to be adopted as a way of standing working that improves the effectiveness in the administrative activities.

Key words: Activities, management, quality, organizations and outcomes.

* Candidato a Maestro en Administración Pública por el INAP. Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UAEM. Actualmente, Secretario particular del Rector de la UAEM.

El marco organizacional de la administración pública

En el caso de las organizaciones públicas es evidente que éstas se conviertan en provisoras de bienes y servicios que atiendan las demandas de la población; adicionalmente son escenario para la toma de decisiones, mismas que obedecen a una causa de utilidad pública y que están orientadas hacia el mantenimiento de la gobernabilidad y la estabilidad social.

Durante mucho tiempo, los tomadores de decisiones en la administración pública, de manera unilateral, fundamentados en el supuesto profesionalismo de las burocracias tradicionales, enfocaban acciones y tareas para la solución de los problemas que ellos mismos detectaban, sin tomar en cuenta a los afectados de tales acciones; sin embargo, en un marco de apertura y democratización de los gobiernos, hoy es un fenómeno más frecuente el involucramiento ciudadano en la detección de áreas de oportunidad para la acción gubernamental, así como en la conformación de políticas públicas más efectivas.

Tanto públicas como privadas, las organizaciones están enfocadas ya sea a la procuración de satisfactores a demandas tanto del exterior como del interior; o bien, a la solución de problemas, ya sea internos o del ambiente. Además, no debe pasarse por alto que las organizaciones están compuestas por individuos, dotados de motivaciones y expectativas propias, los que ven en las organizaciones el escenario para la obtención de metas tanto grupales como las respectivas de cada uno de sus componentes o miembros.

La acción colectiva no es algo sencillo pues en ella interviene la racionalidad individual, la cual parte de la idea de obtener la mayor

cantidad de beneficios con el mínimo de esfuerzo o de costos, situación que ha acarreado la aparición de free riders (polizones), quienes son beneficiarios de los bienes colectivos que ofrece la organización; pero no participan activamente en su obtención, de ahí la importancia de la retórica y el don de convencimiento de los directivos o líderes de la organización (Arellano, 2002).

Por tanto, separar el interés personal del organizacional es un reto determinante para el eficaz funcionamiento de las organizaciones modernas, en tanto medio para lograr fines, el cumplimiento de metas se asegura con el seguimiento de un precepto normativo en el marco de una racionalidad instrumental (Harmon y Mayer, 1999).

Definiciones en torno al término organización existen muchas, dependen de múltiples factores, entre ellos los que conciernen a las expectativas teóricas o analíticas con que pretendan ser abordadas, así como los objetivos para los cuales fueron creadas. En este trabajo se referirán sólo las que se han considerado más representativas, sin olvidar, por supuesto, que cualquiera de ellas, sólo presenta la parte más visible de todo un gran andamiaje teórico metodológico, que le sirve de basamento.

Por ejemplo, Max Weber las concebía en términos de estructuras de dominación. Waldo como un sistema de interrelaciones personales y Katz y Kahn como sistemas abiertos. Todas estas nociones son útiles pues reflejan algún aspecto o componente de las organizaciones (Harmon y Mayer, 1999: 46).

Las organizaciones “son entidades sociales relativamente permanentes caracterizadas por el comportamiento, la especialización y la estructura, orientados éstos hacia un mismo objetivo” (Brown y Moberg, 1983:32).

La utilidad de esta definición radica en que desentrañándola, se pueden determinar los atributos de las organizaciones.

En los tiempos modernos, el concepto de organizaciones públicas debe concentrar los cambios que se presentan en las estructuras, los ambientes y objetivos explícitos o tácitos que las circunscriben.

La teoría de la organización es una disciplina cuya finalidad es obtener una explicación comprensiva de las organizaciones modernas (Ramírez, 2003: 24). Esta puede entenderse como el conjunto de elementos que nos permiten analizar, estudiar, evaluar y mejorar a las entidades sociales en cuestión; pero esta definición generalizante debe adaptarse, a su vez, a las necesidades específicas de las organizaciones, pues éstas son diversas y no necesariamente comparten objetivos ni siquiera ambientes en los cuales se desempeñan.

Sin la finalidad de establecer una tipología única y excluyente, las organizaciones pueden dividirse en públicas, sociales y privadas; pero debemos añadir uno más, el subtipo de organizaciones híbridas o del tercer sector, las cuales combinan aspectos de los otros subtipos; pero que tienen sus propias peculiaridades.

En términos generales, “quizá lo más importante de las organizaciones híbridas es que, al conjuntar organizaciones de los tres tipos arriba mencionados, éstas reúnen en sus procesos y estructuras, objetivos de carácter público” (Bozeman, 1998: 10).

Siguiendo a Sayre, las administraciones públicas y privadas son similares en los aspectos no importantes, si este argumento se asume como verdadero, las grandes diferencias entre unas y otras radican en las formas de administrar, las organizaciones que se administran; pero

también la teoría que habrá de estudiarlas (Harmon y Mayer: 1999: 49). Una gran diferencia entre las organizaciones públicas y las privadas, radica en que el administrador público debe realizar múltiples acciones, que lo ubican como protagonista de muy variados roles, los cuales pueden ser agrupados en tres: en el campo interorganizacional (emisario ante otras instancias), intraorganizacional (como parte de una estructura) y frente al individuo (se enfrenta a otros individuos al interior y al exterior), además de ello, debe proveer soluciones a los problemas que se enfrenta, que sean políticamente adecuadas; pero también instrumental y técnicamente eficientes y eficaces, lo cual clarifica la complejidad del mundo publiadministrativo (Harmon y Mayer: 1999: 56-57).

Fundamentos de la teoría de las organizaciones y la administración pública. Elementos y escuelas más representativas

La teoría de la organización es una disciplina en formación que ha estado conformada, a lo largo de su evolución por diversos enfoques o escuelas de pensamiento. En este documento se analiza brevemente los principales elementos de las corrientes más representativas.

A principios del siglo XX Taylor establece la llamada administración científica, que junto con la teoría clásica, formada por Fayol, constituyen el enfoque clásico de la TO,¹ el cual manifestaba un marco de énfasis en la racionalización del trabajo operativo, así como la determinación de una

¹ Abreviatura de Teoría de la Organización.

estructura formal con líneas de autoridad claras y firmes. Adicionalmente, se enfocaba al mejoramiento técnico de tiempos y movimientos de los trabajadores, esquema que privilegiaba la eficacia organizacional; pero que iba en detrimento del ser humano. La trascendencia de este enfoque, radica en que aquí se encuentran los fundamentos materiales de la TO (Ramírez, 2003).

Una siguiente etapa, tal vez la que otorga el sustento teórico a la TO es la teoría de la burocracia, la cual tiene sus orígenes en los postulados funcionalista de la sociología norteamericana; aunque el autor que más aportó a la disciplina fue el sociólogo alemán Max Weber, quien destaca que la burocracia es el desarrollo más importante de la sociedad moderna, únicamente posible en el seno del Estado moderno. Sus principales propuestas residen en la confección de una administración burocrática profesional, estable, ajena a los vaivenes políticos, sujeta a controles y normas rígidas que la hacen altamente racional en el cumplimiento de las metas. A partir de este modelo se justifica el crecimiento del aparato público.

Como respuesta a la deshumanización propuesta por la administración científica, surge la escuela de las relaciones humanas en la década de los treinta a partir de un estudio liderado por Elton Mayo en la planta Hawthorne de la Western Electric Company en Chicago. A partir de dicho estudio, se demostró que los factores orgánicos o fisiológicos abordados por el enfoque clásico, no resolvían los problemas de baja productividad en las empresas, sino que éstos se debían a factores psicológicos. Por ello pugnaron por humanizar la administración, reconocer y aceptar la autonomía del trabajador, así como sus relaciones y liderazgos informales al interior de la organización. Otros exponentes fueron Follet y Dickson (Ramírez, 2003).

Otro momento de evolución se encuentra en la teoría de las estructuras contingentes surgida en Inglaterra a mediados del siglo pasado; dicha teoría tenía la pretensión de dotar de científicidad a la TO, dotándola de un método de investigación, del cual carecía. El principal aporte que genera, radica en el descubrimiento de que existe una relación determinista entre las condiciones ambientales y las técnicas administrativas apropiadas para alcanzar los fines organizacionales. Establece además que no existe un método único para la estructuración de la organización. Sus principales exponentes fueron Woodward, Lawrence y Lorsch (Ramírez, 2003).

Una quinta escuela es la del comportamiento surgida también a mediados del siglo XX, la cual pretende centrar nuevamente la atención en el individuo; pero no ya como ente económico, según el enfoque clásico, ni como ente social, según el de las relaciones humanas, sino como hombre administrativo que busca la mejor manera de realizar un trabajo, a partir de modelos óptimos para la toma de decisiones, mismas que serán tomadas en función de la percepción que se tenga de las experiencias vividas, explicando en función de esto, el comportamiento humano en las organizaciones. Sus exponentes fueron Simon, Barnard y Cyert (Ramírez, 2003).

Actualmente, se ha incrementado el interés de los estudios de las organizaciones en el poder, dada la trascendencia que éste tiene en la explicación de los asuntos organizacionales, lo cual da cuerpo a esta tendencia al análisis del poder y del discurso organizacional. Dicho análisis sobre las estructuras de poder no estaría completo sin el abordaje de la retórica y discurso que sostiene a dicho poder en el seno de las organizaciones. Actualmente, existen dos perspectivas del análisis del poder; la primera, la neoweberiana, el énfasis está puesto en las grandes restricciones y determinantes del comportamiento en

las formas de poder derivadas de las estructuras de clase y propiedad, aunque también en los efectos del mercado e, incluso, en cuestiones de género (Ramírez, 2003: 40). Un exponente fundamental de este enfoque es Clegg.

La otra dimensión del análisis del poder reside en el estudio de los procesos micropolíticos de la organización, en los cuales éste se alcanza en oposición o a la par del régimen establecido y de las estructuras de dominación. Su principal exponente es Foucault, quien analiza las pequeñas alianzas que generan regímenes disciplinarios no de la cúspide a la base, sino al contrario (Ramírez, 2003: 41).

El último enfoque a analizar es el de la ecología de las poblaciones, mismo que centra su atención en los problemas de cambio que viven las organizaciones analizando los procesos de aprendizaje y adaptación. Concibe la existencia de un proceso ecológico que selecciona a ciertas organizaciones para sobrevivir y otras para extinguirse, dicho proceso abarca tres etapas: variación, selección y retención. Por tal motivo, el trabajo de las organizaciones reside en la capacidad de adaptación al escenario en que pretendan visualizarse. La búsqueda de adaptación se conoce como isomorfismo y es fundamental en la supervivencia organizacional. Algunos de sus exponentes son Hannan y Freeman, que desarrollan propuestas analíticas en la década de los setenta (Ramírez, 2003).

La teoría moderna de las relaciones humanas

En la década de los sesenta, inspirada en la teoría de la motivación de Maslow, surge el enfoque de las nuevas relaciones humanas, el cual parte de la exigencia de contar con estructuras organizacionales

flexiblemente adaptables a las necesidades de los nuevos esquemas de producción en el marco de la calidad. Su principal interés radica en disminuir las secuelas negativas del trabajo rutinario y rígido de las burocracias, procurando la autorrealización y libertad del trabajador, a partir de mecanismos de motivación eficientes. Otros exponentes, además del inspirador son Argyris, Herzberg y Tannenbaum (Ramírez, 2003).

Maslow considera que el ser humano es «bueno» por naturaleza, propenso al crecimiento, la autonomía, la madurez y el desarrollo, mismo que se fomenta bajo los esquemas de la libertad. Para este autor, la «bondad humana es incluso más importante que su propia complejidad y su motivación, por tanto, más compleja que su propio status de hombre social» (Harmon y Mayer, 1999).

Esta teoría sienta las bases de valores sociales y que estos por consecuencia devienen en valores organizacionales, considerando que las necesidades del individuo subordinan a las de la organización. De esta manera se propone una jerarquización de las necesidades psicológicas, atendiendo a que la motivación es consecuencia de la satisfacción de las mismas, comenzando por aquellas de origen fisiológico y culminando en las de autorrealización. La escala jerárquica de las necesidades, se establece de la siguiente manera:

- 1) Fisiológicas (Comida, descanso); 2) Seguridad, 3) Amor;
- 4) Estima y 5) Autorrealización (Liberar nuestro potencial creativo).

Por tanto, la organización atendiendo a estos principios, debe realizar una adaptación de sus tácticas y métodos para llevar a cabo la realización de sus propias metas, favoreciendo así el desarrollo de los

individuos pertenecientes a ella. La autorrealización es comprendida bajo el enfoque de que los integrantes de una organización participen en mayor medida en la gestión de la misma, generando una democracia organizacional.

Sin embargo, el enfoque humanista generado por Maslow es objeto de revisiones posteriores a cargo de otros teóricos, como Douglas McGregor, mismo que profundiza en el aspecto de la «autorrealización» generando un esquema más humano de la organización. McGregor aborda el hecho de que la autorrealización es opuesta a la práctica administrativa de la organización formal, esta situación provoca que se genere una lucha entre el individuo y la organización. Sin embargo, este autor concibe que no se puede abordar esta cuestión desde una única óptica, por tanto realiza la creación de dos Teorías denominadas «X y Y».

La teoría X indica que la administración organiza los recursos a su alcance en su propio beneficio económico; que las personas involucradas en la organización deben ser coordinadas en pro de la misma y que, atendiendo a la naturaleza pasiva del individuo, la administración debe hacer una constante intervención (Harmon y Mayer, 1999). McGregor destaca que el hombre es pasivo, indolente, egoísta y resistente al cambio, por lo que rehuye al trabajo y a la responsabilidad. De esta manera, la Teoría X se circunscribe en la idea tradicionalista del control y la dirección.

La teoría Y se diseña conceptualmente como la versión antagónica de la Teoría X. Sostiene que la administración organiza los recursos a su alcance en su propio beneficio económico; que la gente se ha vuelto pasiva de acuerdo a su experiencia dentro de las organizaciones, que de manera intrínseca, los individuos poseen los elementos necesarios para generar su propio desarrollo y que por tanto, la administración

debe poner al alcance del individuo los elementos necesarios para que se desarrolle y asimile sus objetivos a los de la organización.

De manera consecuente en la obra de McGregor podemos observar que éste se decanta por brindar a los individuos mayor participación, explotar su potencial, una mayor descentralización y participación en la toma de decisiones, basando la gestión de las organizaciones bajo paradigmas científicos, incentivando la conducción de las ansias de autorrealización hacia terrenos aptos al desarrollo de la organización.

No obstante, la tensión entre el individuo y la organización es superada al hacerse estos planteamientos teóricos. Por eso diversos pensadores continúan en la búsqueda de soluciones y de argumentos que expliquen de manera satisfactoria el por qué de estas tensiones.

Entre estos teóricos encontramos a C. Argyris, el cual sostiene que las tensiones no tienen otro origen sino las exigencias resultantes de la racionalidad y especialización de la organización de corte formal, situación que se ve agravada con las prácticas autoritarias de corte tradicional. Sin embargo, lo que en verdad distingue a este autor es que se centra en las características de los «individuos maduros» y de sus «procesos de maduración». De esta manera que en su fase inicial, dentro de su obra *Personality and Organization*, señala los puntos bajo los cuales el individuo puede madurar y crecer dentro de la organización (Argyris, C. Citado por Harmon y Mayer, 1999):

1. El individuo debe establecer relaciones cada vez menores de dependencia hacia la administración de la organización.
2. Aumentar su responsabilidad bajo esquemas de multilateralidad.

3. Una expresión franca de sus sentimientos reprimidos.
4. La posibilidad de que forme un «mundo informal» que sea una especie de amparo psicológico.

De una manera simplificada, estos postulados expresan que algunas de las características de la organización formal son incompatibles con el razonamiento y exigencias que posee el individuo maduro y que constriñen las ansias de auto dirección y autonomía, hechos que desembocan en que la adopción a ultranza de normatividades rígidas provocan que el desarrollo individual sea frenado y que provoque el decaimiento de la propia organización.

Argyris por tanto, se muestra decidido en apoyar los postulados de la Teoría Y de McGregor en cuanto a prácticas administrativas de corte más participativo por parte de los individuos, proponiendo esquemas que en sus acepciones más comunes son conocidos como «consulta de proceso» y «desarrollo de organizaciones» (Harmon y Mayer, 1999); mismos que tienen como objetivo el brindar una base realista a los integrantes de la organización para que se integren de una manera más participativa en la misma, lo cual refuerza que se establezcan vínculos más fuertes en los proyectos colectivos.

La administración democrática y la teoría moderna de las relaciones humanas

Dentro de los postulados expuestos, podemos distinguir que la visión de participación y democracia se quedan circunscritos solamente al ámbito interno de la organización sin presentar ninguna consecuencia

ulterior al exterior de la misma, es decir, el planteamiento se refería a la democracia organizacional sin inmiscuirse en las consecuencias que se pueden desprender al plano de la democracia política.

Sin embargo, la administración pública se nutre de la Teoría Organizacional para estructurarse a sí misma, por lo que la expresión de la «administración democrática» adquiere una nueva connotación en cuanto a la doble naturaleza de la administración pública, es decir, entre su naturaleza política y su naturaleza administrativa.

La Teoría Moderna de las Relaciones Humanas se diferencia del Enfoque Tradicional por la forma en que se enfocan las líneas de mando, ya que mientras en las Relaciones Humanas se aboga por un esquema de participación responsable por parte de los individuos, en el tradicional se afirma, como lo expresa el propio Woodrow Wilson, establecer dentro de la administración democrática, un «centro unitario de poder» (Harmon y Mayer, 1999); dado que la horizontalización de las líneas de mando acarrearían el progresivo debilitamiento de la organización.

Expresiones como ésta provocan que las ideas de democracia a mayor escala al interior de las organizaciones se mantengan en un segundo plano, hasta que la corriente cobra importancia en la década de los cuarentas y cincuentas. La corriente democratizadora es la que da paso al surgimiento de un mayor humanismo organizacional y la concepción de la «Nueva Administración Pública». Esta corriente se asume a sí misma como precursora de la obra de Maslow, ya que defendían la posición de que la democracia dentro de la organización debía sustentarse en la combinación del progreso ético y humano.

Para la consecución de este objetivo debe asimilarse el valor fundamental de la democracia, la participación, con un esquema de rendición de cuentas. Es en este punto que la concepción de la democracia de los estudiosos de la ciencia política se asemeja más que ninguna a los postulados de los humanistas organizacionales. Ejemplo de esta semejanza es Peter Bachrach, el cual se presenta como precursor en la política, del modelo de auto desarrollo, semejante al presentado por McGregor y Argyris.

Estas concepciones teóricas dan paso a autores como R. LaPorte (Harmon y Mayer, 1999), el cual afirmaba que el propósito de la organización pública es reducir el sufrimiento económico, social y psíquico, y aumentar las oportunidades de vida para quienes están dentro y fuera de la organización. Por tanto, se sitúa como una organización de beneficio social pero que se liga a los postulados de ser una manera de canalizar las potencialidades propias de los individuos. De esta manera la nueva administración pública hizo que se aceptara que las cuestiones de normatividad administrativa no siempre se reducen a la responsabilidad de corte político, sino que se presentan más extensas por su propia naturaleza.

Las relaciones humanas y la administración pública

El enfoque aportado por la Teoría Moderna de las Relaciones Humanas acerca de la valoración del individuo frente a la organización provocó que se generaran profundos impactos en la Administración Pública al ser adoptados por ésta enfoques propios a esta teoría.

Dentro de estos enfoques tenemos los de la eficiencia y la efectividad, asimilados generalmente al sector privado donde los mismos constituyen indicadores del desempeño. Sin embargo en el sector público estos postulados se erigen como el logro de determinadas metas consecuentes del mandato público y por tanto, redundan en el éxito de la organización pública, bajo la connotación de que a través del logro de objetivos bajo esquemas de democracia participativa, se alcanza la legitimación por parte del aparato público.

De esta manera, la Teoría de las Relaciones Humanas ha conseguido que lo que en un principio se plantea como un postulado de participación por parte del individuo ahora se constituye como un auténtico derecho moral (Harmon y Mayer, 1999). La consecuencia inmediata de esto es que los procesos que se desarrollan al interior de las organizaciones (tanto públicas como privadas) han sufrido de adecuaciones que los hacen en cierto sentido, más acordes a los objetivos individuales, aunque siga existiendo una tensión entre las metas de la organización con respecto a las del elemento individual integrante de la misma.

Aunado a los planteamientos de la participación colectiva, Bachrach se decanta por fomentar los esquemas que propician esta misma, donde la discrecionalidad, en apariencia contradictoria al postulado, se entienda como un factor de responsabilidad participativa y grupal compartida, superando las limitaciones a las que se ha venido constriñendo al término (Harmon y Mayer, 1999), buscando darle una acepción social al mismo.

En síntesis, podemos afirmar que la Teoría Moderna de las Relaciones Humanas puede abordarse desde cinco postulados principales:

1. Como un cuestionamiento a los postulados tradicionales en cuanto a los propósitos de la organización.

2. Genera el supuesto de que entre el individuo y la organización hay una tensión en cuanto a las necesidades del primero y el esquema de la misma organización.
3. Se introducen como valores en la organización la democracia y la gestión participativa.
4. Modifica el discurso de la administración pública tradicional proponiendo el de la administración democrática.

Los teóricos de esta corriente orientan su atención en la democracia como instrumento de desarrollo en la organización, anteponiendo ésta a los esquemas tradicionales de eficiencia, efectividad y productividad.

Estudio de caso: el Sistema de Gestión de Calidad SGC – UAEM²

Para la realización de este estudio, se parte de un trabajo previo desarrollado por quien escribe, respecto a un ejercicio realizado para evaluar al Sistema de Gestión de Calidad en la UAEM que como política institucional de la actual administración, se ha implementado con la finalidad de que los procesos administrativos impacten positivamente en las funciones sustantivas de docencia, investigación y difusión de la cultura.

² Del 18 al 21 de septiembre se aplicó un cuestionario a 693 universitarios de la UAEM para conocer su percepción sobre el Sistema de Gestión de la Calidad. Se utilizó un muestreo aleatorio estratificado para determinar la muestra de cinco estratos: 1) Directores de área y de Espacios académicos; 2) responsables de proceso en administración central; 3) Usuarios del Sistema en Espacios Académicos; 4) académicos y 5) Alumnos. Se determinó el tamaño de muestra de cada estrato, de acuerdo a su peso respecto al total de la población. En el caso de alumnos y académicos se efectuó un muestreo por cuotas o muestreo accidental, en el que se fija una muestra ideal a un nivel de confianza del 95%.

Para tal efecto, la comunidad universitaria fue dividida en cinco sectores: 1) directores en cuya dependencia o espacio académico existieran procesos certificados, 2) responsables de procesos certificados en la administración central, 3) usuarios de procesos en los espacios académicos, 4) profesores de tiempo completo y 5) alumnos.

Posteriormente se diseñan cuatro tipos de cuestionario, englobando a los dos últimos grupos en un sólo cuestionario, los otros tres grupos, tuvieron el propio.

Para efectos del presente trabajo, que estudia el sistema de gestión de calidad de la UAEM a la luz del enfoque organizacional de las relaciones humanas, trabajaremos únicamente con los primeros tres grupos donde se evaluará la percepción de los trabajadores administrativos del sector central, así como de los espacios académicos, toda vez que el diseño del último cuestionario, no nos permite discriminar a los profesores, respecto de los alumnos. En todos los casos se trata de cuestionarios anónimos.

Cabe destacar, que en los tres modelos de cuestionarios se identificaron algunas preguntas que nos permiten tener una cierta evidencia de los factores y efectos psicológicos que el Sistema de Gestión de Calidad tiene en los trabajadores universitarios, siguiendo los postulados ya referidos del enfoque del comportamiento humano. De aquí en adelante al referir el “enfoque” o a la “teoría”, se tratará del correspondiente de las relaciones humanas.

1) Conocimiento del sistema

Punto determinante para el éxito de un sistema de gestión de calidad es el conocimiento que la comunidad tenga del mismo y el dominio de conceptos claves. En este sentido el 44% de los encuestados considera que es una garantía de un servicio eficaz y eficiente, 25% que es un sistema para dirigir y coordinar una organización, 15% un sistema para la planificación y logro de objetivos, 12% es una forma de organización con base a los requerimientos del cliente, 3% una metodología para realizar las actividades laborales y, 1% consideró que es trabajo adicional o para obtener reconocimiento, lo cual indicaría que, mayoritariamente, el sistema es bien recibido por los trabajadores de la institución, ya que lo visualizan como algo útil, provechoso para ellos mismos, situación que debiera incidir en una actitud psicológica positiva de los trabajadores, cumpliéndose uno de los postulados del enfoque de las relaciones humanas: generar un ambiente de incentivos psicológicos adecuados para incrementar la productividad laboral; sin embargo, de acuerdo con información obtenida a partir de otras preguntas, podrán evidenciarse algunas contradicciones.

2) Compromiso de la dirección y comunicación con el recurso humano

Otra de las ideas generadas a partir del enfoque de las relaciones humanas, sugiere que una de las preocupaciones básicas de la organización debiera ser contar una dirección democrática, persuasiva, apreciada por los trabajadores, capaz de comunicarse. A partir de los resultados de la encuesta, se infiere que es la dirección quien conoce mejor el funcionamiento del SGC,³ lo cual es positivo; además existen

³ Siglas de Sistema de Gestión de Calidad.

canales de comunicación adecuados entre la dirección, los encargados, los usuarios y los trabajadores en general. Según los resultados, en su totalidad, los directores señalan que sí existe comunicación entre ellos y el personal; sin embargo, dos de cada diez usuarios dicen que no hay una comunicación óptima con la dirección o que, en su defecto, no existe; por otro lado, uno de cada diez encargados de proceso, señalan que la más grande dificultad para el adecuado funcionamiento del SGC radica en la falta de compromiso de la dirección, lo cual contrasta con la opinión vertida por los directores que identifican el aspecto en el que más se tiene que trabajar: la capacitación de los trabajadores, a fin de reducir la resistencia al cambio; aunque no son ajenos a referir que la dirección debería mostrar una mejor actitud. En términos generales, se cumple el postulado de la teoría, se trabaja con apertura y confianza en las personas; sin embargo existen excepciones a la regla, sobre las cuales se deberá trabajar.

3) Compromiso con la organización

Un aspecto fundamental del enfoque humano de la organización, consiste en la aceptación que el personal tiene respecto al trabajo que desempeña, de lo contrario, por más incentivos económicos con los que se cuenten, no sería posible visualizar incrementos en la productividad. Tratando de determinar qué tanto aprecian los involucrados al SGC, obtuvimos lo siguiente: 98% de los directivos encuestados consideran que fue favorable para la institución la implantación de esta herramienta; pero 19% de los responsables de proceso no lo ven así, además de que casi 4 de cada diez asume que con el SGC el trabajo no sólo no ha cambiado favorablemente, sino que se ha incrementado el trabajo, lo cual es altamente preocupante, porque puede evidenciar alguna falla, por mínima que sea, en el funcionamiento del 40% de los procesos

certificados, sobre todo porque no existe un convencimiento total de los involucrados, factor psicológico que, según la teoría, puede ser mucho más determinante que los fisiológicos u orgánicos, aquí hay una contradicción de las que hablábamos líneas arriba.

4) Mejora de las actividades organizacionales

Por otro lado, 96% de los usuarios consideran que la implementación ha contribuido a la mejora de las actividades diarias y el desarrollo administrativo de la UAEM; sin embargo, aquí existe otra contradicción pues, a pesar de considerar positiva la implantación del sistema, 35 de cada cien refiere que, en caso de no haberse certificado proceso alguno en su dependencia, seguiría trabajándose igual, lo cual permite inferir que, a muchos de ellos, no les queda del todo clara la utilidad de trabajar en el marco de un SGC, lo cual puede influir negativamente en el desempeño global de la organización, tal como lo refleja la teoría al señalar que por más capacitado que se encuentre un trabajador, no rendirá buenos resultados si no está plenamente integrado a la organización y a sus valores.

5) Oportunidades para el desarrollo personal

De acuerdo con Follet, la función principal de la empresa desde la perspectiva de las relaciones humanas, consiste en brindar oportunidades para el desarrollo personal mediante una mejor organización, el Sistema de Gestión de la Calidad de la UAEM tiene como fin construir una mejor institución; pero presenta todavía algunas lagunas, mismas que identificamos a partir de este trabajo de campo. Uno de los aspectos

más problemáticos de acuerdo con los resultados obtenidos, reside en la capacitación; 97 % de los directivos refieren que no han recibido la información y capacitación suficiente por parte de la dependencia responsable del Sistema⁴ para la correcta operación del mismo, también señalan que hace falta capacitación para los responsables de proceso; cuya mayoría asiente haberla recibido; pero la consideran insuficiente. Los usuarios, por su parte, señalan que las necesidades de capacitación del personal han sido parcialmente cubiertas, como puede apreciarse, este es uno de los puntos en los que se debe trabajar, a fin de que la Universidad cumpla con este principio del enfoque, referente a la generación de opciones de desarrollo para el personal.

La teoría de las relaciones humanas desestima el control rígido e inflexible como mecanismo de sanción o de resolución de deficiencias, para lo cual propone el acercamiento de la dirección a los trabajadores, de manera abierta y cordial, de nada sirve la sanción disuasiva, si se acarrea una predisposición negativa del trabajador, respecto a las labores cotidianas.

En este sentido, al preguntársele a los directores si realizaban evaluaciones al personal implicado en procesos certificados, la respuesta mayoritaria fue positiva, 7 de cada 10 directores lo hace. De ellos la mayoría las utiliza para incentivar, motivar y mejorar el clima social laboral, aspectos recomendados por la teoría psicológica; sin embargo, un buen número de directores (33%) pretende remediar el incumplimiento desde el escritorio, ordenando capacitación en habilidades y destrezas, sin necesariamente acercarse al trabajador, mecanismo sugerido por la administración científica y la teoría clásica, lo cual, tal como demuestra la psicología, no reditúa favorablemente en el desempeño laboral.

⁴ Dirección de Organización y Desarrollo Administrativo de la UAEM (DODA).

6) *Evaluación general del sistema de gestión de la calidad*

Finalmente, a la hora de solicitarles a los encuestados que evaluaran al SGC en una escala de 1 a 10 (donde 10 implicaba excelente), la calificación media obtenida por el sistema fue de 8.34 puntos, siendo mejor evaluado en los planteles de la escuela preparatoria con una media de 8.46 y, peor, en las dependencias de la administración central con 8.18. a partir de estas cifras inferimos que el SGC de la UAEM goza con un nivel de aceptación adecuado; pero perfectible, la mayoría de los trabajadores se sienten cómodos de participar en un esquema laboral de esta índole, se sienten tomados en cuenta y, aunque implique una actitud más profesional y un esfuerzo mayor en su trabajo, lo hacen gustosos, convencidos de que es importante en lo que están participando, tal como sucedió con los trabajadores involucrados en el experimento Hawthorne, con el que se inaugura la escuela de las relaciones humanas, en el cual se sentían observados; pero incrementaban su productividad, convencidos de que los resultados de dicho experimento repercutirían positivamente en ellos y en sus compañeros.

7) *Áreas de oportunidad del SGC*

El SGC de la UAEM tiene por objeto mejorar el desempeño de los procesos administrativos de la institución, lo cual implica satisfacer de la mejor manera posible las necesidades de los clientes, esto quiere decir que los estudiantes y académicos participen en las actividades de docencia e investigación (mismas que son sustantivas de acuerdo con el objeto de la Universidad) de manera eficaz y adecuada.

Esto refleja la dimensión “hacia afuera” de la organización; sin embargo, para estar completa, requiere esa dimensión “hacia dentro” que implica el desarrollo armónico y la satisfacción de necesidades, no sólo económicas, sino también sociales y emocionales de los trabajadores, aspecto en el que, como pudimos comprobar en el presente estudio de caso, el Sistema de Gestión de Calidad influye positivamente, aunque, como todo lo humano, no deja de ser perfectible y de encontrar áreas de oportunidad, las que centramos en tres aspectos fundamentales: mejorar la calidad de la capacitación, ampliar los canales de comunicación entre directivos y subalternos; así como vencer la resistencia al cambio que se encuentra presente en trabajadores de todos los niveles.

El análisis de este SGC a la luz del enfoque organizacional de las relaciones humanas, nos permitió identificar que los conflictos y deficiencias tienen una alternativa de solución dentro de los canales de comunicación abierta, persuasión y convencimiento propuestos por la psicología para las organizaciones.

Consideración final

Instaurar una herramienta como un SGC contribuye a la mejora de la calidad en una institución educativa. En el caso de la UAEM, la implantación por si misma implicó una mejora dada la organización del personal, para su capacitación, revisión y reingeniería de los procesos, la documentación elaborada, la operación, seguimiento y evaluación del mismo y, sobre todo, la retroalimentación del sistema insertándolo en un esquema de mejora continua.

Es importante anotar que el éxito de un SGC no corresponde sólo con el cumplimiento de los requisitos que establece la norma, pues el principal

obstáculo sigue siendo la resistencia al cambio por parte del factor humano. Los integrantes del personal administrativo en la Institución, en su mayoría ya están acostumbrados a una mecánica de trabajo y la exposición de alguna manera repentina al cambio en su rutina de trabajo les ha generado miedo e incertidumbre sobre la eficiencia y permanencia en el empleo. Las horas invertidas en capacitación y difusión de los beneficios del SGC parecen no ser suficientes, como se observó en el estudio de percepción, el sistema es visto como trabajo adicional y no como una herramienta para mejorar el trabajo cotidiano.

En este sentido es importante reforzar la campaña de difusión del sistema entre el personal y que además de la parte informativa, contemple una dimensión motivadora y participativa en el perfeccionamiento del Sistema de Gestión de Calidad.

Por cuanto a la capacitación es recomendable el diseño de una estrategia que contemple las diversas necesidades, desde el reforzamiento, hasta la inducción y capacitación integral. Adicionalmente es de vital importancia atender observaciones del sistema donde se reporta que los procesos no se desempeñan conforme lo documentado, este tipo de incongruencias puede ser resultado de la desinformación o poco interés en el desempeño laboral que pueden ser disminuidos con una eficiente capacitación.

De manera general, es conveniente seguir fortaleciendo esta práctica en organismos educativos para trabajar en la implantación de la calidad como una práctica cotidiana, como una forma de vida y no como una imposición que requiera normas y lineamientos para su desarrollo.

Podemos concluir que en esta institución educativa existen importantes avances y que se ha encaminado a cumplir con los postulados

burocráticos y de la Nueva Gestión Pública que se referencian en la parte introductoria. El personal ha observado la necesidad de trabajar con resultados que valoran los usuarios; lograr el apego a las normas de calidad para conseguir objetivos conjuntos; identificar la misión, los servicios que se ofrecen a los usuarios y los resultados que se obtienen; pero sobre todo, entender y aplicar normas, identificar y resolver problemas, y mejorar continuamente los procesos.

Bibliografía

Arellano, David (2002). “Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México” en **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, No. 23, Venezuela.

Bozeman, Barry (1998). **Todas las organizaciones son públicas**, México: Fondo de Cultura Económica.

Brown, Warren y Dennis J. Moberg (1983). **Teoría de la organización y de la administración. Un enfoque integral**, México: Editorial Limusa.

Del Castillo, Arturo y Raúl Coronilla (2000). “El cambio organizacional: enfoques, conceptos y controversias” en Arellano, David, et. al. (Coord.), **Reformando al Gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental**, México: CIDE/ Miguel Ángel Porrúa.

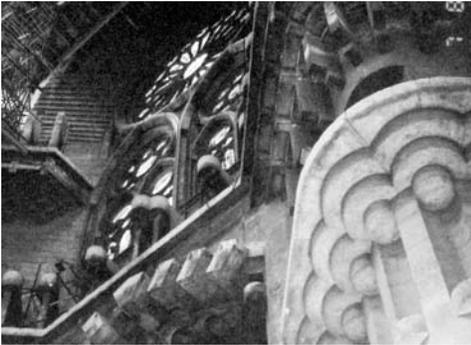
Del Castillo, Arturo (2000). “Transformación institucional en organizaciones gubernamentales” en Arellano, David, et. al. (Coord.), **Reformando al Gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental**, México: CIDE/ Miguel Ángel Porrúa.

Magallón Díez (1998). Cultura organizacional: hacia un nuevo enfoque de la misión del administrador en www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num14.

Harmon, Michael M y Richard T. Mayer (1999). Teoría de la organización para la administración pública, México: Fondo de Cultura Económica.

Ramírez, José de Jesús (2003). “Teoría de la organización: metáforas y escuelas”, en Arellano, David, et. al. (Coord.), Reformando al Gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental, México: CIDE/ Miguel Ángel Porrúa.

Román, Morales Eduardo (2005). Manual de Administración, México: UNAM.



Con motivo de la sesión extraordinaria del Consejo Coordinador Estatal de Seguridad Pública, celebrada en el palacio del poder ejecutivo el día 18 de septiembre de 2008, los que suscriben: poderes ejecutivo, legislativo, judicial del Estado de México, presidentes municipales, representantes de la sociedad civil y representantes del sector empresarial, expresamos nuestra voluntad de firmar el acuerdo de referencia.

Acuerdo por la Seguridad

*Pública Integral de los
Mexiquenses*

Con este acto, realizamos un compromiso los signantes, como respuesta impostergable al legítimo reclamo de la sociedad mexiquense a disfrutar de seguridad pública, derivado del reconocimiento en los hechos, de la falta de eficacia al garantizar dicho derecho.

En las últimas semanas, la sociedad mexicana y en especial, los mexiquenses, han expresado su preocupación por hechos delictivos que vulneran su tranquilidad, por lo que los poderes del estado y los ayuntamientos, desde nuestras respectivas competencias, debemos garantizar totalmente el Estado de Derecho, con la finalidad de dar seguridad a las personas, el disfrute de sus derechos y el ejercicio de sus libertades.

Hoy más que nunca, se debe consolidar la seguridad pública como una política coordinada de estado, que convoque a todos, autoridades y sociedad a través de la vinculación de un frente común contra la violencia y la criminalidad.

Esta causa, debe estar por encima de diferencias políticas, ideológicas o sociales, porque una verdadera solución requiere la suma de todos los esfuerzos. todos los actores deben ser capaces de subordinar sus intereses particulares a la necesidad urgente de la nación por recuperar las condiciones de seguridad.

C o n s i d e r a n d o

Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece como una función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, la seguridad pública, así como la coordinación entre estos ámbitos de gobierno.

Que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, establece que la soberanía estatal reside esencial y originariamente en el pueblo del Estado de México, quien la ejerce en su territorio por medio de los poderes del estado y de los ayuntamientos.

En este orden de ideas, para alcanzar una eficiente seguridad pública debemos partir de las premisas siguientes:

1. La política de seguridad pública es una política de estado.
2. La coordinación entre los poderes de la entidad mexiquense, así como la intermunicipal en los objetivos que el presente ordenamiento establece para garantizar la seguridad pública, la procuración y la administración de justicia en el corto, mediano y largo plazos.

3. Cada uno de los poderes y de los ámbitos de gobierno, deben ejecutar la parte que les corresponde, para cumplir los compromisos asumidos de acuerdo con las metas y los tiempos convenidos.

4. El acuerdo, debe sumar de manera fundamental a los ciudadanos, la sociedad civil y a sus organizaciones más representativas, para observar, vigilar y supervisar las distintas acciones que deben llevarse a cabo para combatir la inseguridad en el Estado de México, y dar cuenta de los compromisos cumplidos por las autoridades.

5. El acuerdo, debe tener una vigencia de largo alcance que trascienda la temporalidad del encargo de quienes lo suscriben, hasta no restituir completamente el imperio de la ley y el combate frontal a la delincuencia e impunidad.

Las premisas de referencia, constituyen la base fundamental para cumplir los compromisos siguientes:

Primero.- Acciones del Poder Ejecutivo:

1. *Nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México.

Tiempo de ejecución: En proceso.

Área responsable: Elaboración SGG, aprobación Legislatura.

1.1. **Perfeccionar los mecanismos de reclutamiento, selección, capacitación, promoción y retiro de los Ministerios Públicos.

1. Compromiso anunciado en el Tercer Informe de Gobierno.

2. Reforma federal en materia judicial penal.

* Acciones derivadas de las instrucciones giradas en el gabinete de seguridad pública.

** Acciones derivadas del Acuerdo Nacional para la Seguridad Pública, La Justicia y la Legalidad.

Tiempo de ejecución: 1 año.

Área responsable: PGJEM.

2. *Creación del Comité de becas para hijos y dependientes económicos de integrantes destacados en activo, y caídos en el cumplimiento de su deber, de la Policía Ministerial y de la Agencia de Seguridad Estatal.

Tiempo de ejecución: 3 meses.

Área responsable: SGG, ASE, PGJEM y Secretaría Finanzas.

3. *Creación del subsidio para la adquisición de una vivienda digna a los servidores públicos operativos de la Agencia de Seguridad Estatal y Policía Ministerial.

Tiempo de ejecución: 3 meses.

Área responsable: SGG, ASE, PGJEM y Secretaría Finanzas.

4. *Crear el Consejo de Participación Ciudadana para la Procuración de Justicia del Estado de México.

Tiempo de ejecución: 1 mes.

Área responsable: PGJEM.

5. ****Fortalecer y consolidar, el sistema de denuncia contra la corrupción y la mala actuación de servidores públicos estatales, en materia de seguridad pública, procuración de justicia y readaptación social e incluir mecanismos de observación ciudadana en la recepción e investigación de la denuncia y procedimientos de sanción.**

Tiempo de ejecución: Permanente.

Área responsable: PGJEM y ASE.

6. ***Creación de la fiscalía especializada para la investigación y persecución de delitos dolosos cometidos por integrantes de corporaciones policiales.**

Tiempo de ejecución: En proceso.

Área responsable: PGJEM.

7. ***Establecimiento de 18 Unidades de investigación y persecución especializadas en homicidios dolosos.**

Tiempo de ejecución: 3 meses.

Área responsable: PGJEM.

8. ***Fortalecer las Unidades antisequestros de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México y de la Agencia de Seguridad Estatal, incorporando a 200 de los mejores egresados de la academia de la Agencia de Seguridad Estatal.**

Tiempo de ejecución: 3 meses.

Área responsable: PGJEM y ASE.

9. **Instaurar un módulo de información alineado al Sistema Único de Información Criminal de Plataforma México para el Registro, Seguimiento y Combate al Secuestro.

Tiempo de ejecución: 6 meses.

Área responsable: PGJEM y ASE.

10. **La Agencia de Seguridad Estatal y la Procuraduría General de Justicia, se comprometen a instaurar un módulo de información específica relacionado con el secuestro.

Tiempo de ejecución: 6 meses.

Área responsable: PGJEM y ASE.

10.1. **Fortalecer la prevención y atención a personas con problemas de adicciones a través de mecanismos de apoyo a organizaciones de la sociedad civil.

Tiempo de ejecución: 1 año.

Área responsable: Instituto Mexiquense contra las Adicciones.

11. *Realizar programas de prevención social del delito que incluyan a la ciudadanía.

Tiempo de ejecución: Permanente.

Área responsable: Instituto de Prevención del Delito.

12. *Fortalecer el programa de denuncia exprés para facilitar la recepción de la denuncia y combatir la impunidad.

Tiempo de ejecución: Permanente.

Área responsable: PGJEM.

13. ****Consolidar la cobertura de un número único en todo el estado para el Sistema de Atención de Emergencias (066) y para el Servicio de Denuncia Anónima (089), comprometiéndose al funcionamiento en cada municipio.**

Tiempo de ejecución: 1 año.

Área responsable: ASE.

14. ****Fortalecer y consolidar las redes de atención a víctimas del delito.**

Tiempo de ejecución: 6 meses.

Área responsable: Instituto de Atención a las Víctimas del Delito del Estado de México.

15. ****Producir y difundir en los medios de comunicación, campañas que fomenten en la sociedad, prácticas de apego a la legalidad, así como de prevención del delito y cultura de la denuncia.**

Tiempo de ejecución: 3 meses.

Área responsable: PGJEM, ASE y Comunicación Social.

16. (2) Nueva Ley Estatal en materia de Seguridad Pública, para la coordinación con el Sistema Nacional de Seguridad Pública, a fin de que sea presentada por el Ejecutivo Estatal ante el Congreso local.

Tiempo de ejecución: 6 meses. Posteriores a la publicación de la Ley General.

Área responsable: SGG.

17. *Creación del “Centro de Control de Confianza del Estado de México”.

Tiempo de ejecución: En proceso.

Área responsable: SGG y aprobación Legislatura.

17.1. **Las Instituciones de Seguridad Pública y de Procuración de Justicia, se comprometen a diseñar el protocolo de evaluación y control de confianza, sujetar a evaluación permanente a sus servidores públicos, dando seguimiento a elementos dados de baja, y comunicando sus resultados a los respectivos órganos ciudadanos.

Tiempo de ejecución: 1 año.

Área responsable: PGJEM y ASE.

18. *Creación del “Centro Estatal de Estudios sobre Seguridad Pública y Desarrollo Policial”.

Tiempo de ejecución: En proceso.

Área responsable: ASE.

19. **Establecer un Sistema Estatal de Desarrollo Integral de los Ministerios Públicos y Policías Ministeriales, tomando como base, la capacitación permanente de los mismos.

Tiempo de ejecución: 2 años.

Área responsable: PGJEM.

20. (1) Expedir el Reglamento Interno del Instituto de Profesionalización de la Agencia de Seguridad Estatal.

Tiempo de ejecución: En proceso de aplicación.

Área responsable: SGG.

21. **La Agencia de Seguridad Estatal, a través del Instituto de Profesionalización, se compromete a perfeccionar los mecanismos de reclutamiento, selección, capacitación, promoción y retiro de los elementos de las instituciones policiales de la entidad federativa.

Tiempo de ejecución: 6 meses a partir de la promulgación del acuerdo correspondiente.

Área responsable: ASE.

22. El Ejecutivo estatal, exhortará a la legislatura local para que promueva la iniciativa ante el Congreso de la Unión, para reformar la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, que permita equipar a los cuerpos de seguridad pública y procuración de justicia con armas automáticas y de mayor calibre.

Tiempo de ejecución: 1 mes.

Área responsable: SGG.

23. **Actualizar el inventario de la licencia colectiva de portación de armas.

Tiempo de ejecución: 3 meses.

Área responsable: ASE.

24. (1) Construir tres Centros de Prevención y Readaptación Social, ** uno de ellos, de alta seguridad.

Tiempo de ejecución: 2 años.

Área responsable: SGG.

25. (1) Aplicación de programas de reorganización y coordinación operativa de las fuerzas de seguridad estatal y municipal.

Tiempo de ejecución: 6 meses.

Área responsable: ASE.

26. **Fortalecer el programa Escuela Segura, incrementando la cobertura de escuelas primarias y secundarias públicas, y promover la ejecución del programa en escuelas privadas.

Tiempo de ejecución: Permanente.

Área responsable: ASE.

27. **Fortalecer el programa de rescate de espacios públicos, deteriorados, abandonados e inseguros.

Tiempo de ejecución: 1 año.

Área responsable: Secretaría de Desarrollo Urbano, ASE.

28. **Fortalecer la rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos para los programas de seguridad pública, difundiendo los indicadores de gestión y medición de la aplicación del gasto y de su eficiencia operativa.

Tiempo de ejecución: Permanente.

Área responsable: Secretarías de Finanzas, Contraloría, PGJEM y ASE.

29. **A fin de fortalecer y hacer más eficientes los Sistemas de Seguridad y Procuración de Justicia, el Poder Ejecutivo Estatal privilegiará recursos y partidas dentro del proyecto de presupuesto de egresos, para 2009.

Tiempo de ejecución: 3 meses.

Área responsable: Secretaría de Finanzas.

30. **Consolidar y alimentar, al Sistema Único de Información Criminal, para combatir actividades delictivas, en coordinación con los municipios, homologando los sistemas y procedimientos para el acceso, carga y análisis de datos en el Sistema Único de Información Criminal de plataforma México.

Tiempo de ejecución: Permanente.

Área responsable: ASE, PGJEM.

Segundo.- Acciones del Poder Legislativo:

1. **Impulsar, analizar, dictaminar y votar todas las iniciativas que en materia de seguridad pública, procuración, administración de justicia y reinserción social, así como las que actualmente se encuentran en las diversas comisiones, y que sean relativas a las mismas materias.

Tiempo de ejecución: Permanente.

2. **Asignar e incrementar recursos para fortalecer las acciones y programas en materias de: seguridad pública, procuración, administración de justicia y readaptación social.

Tiempo de ejecución: Permanente.

3. ****Etiquetar los recursos para seguridad pública, procuración y administración de justicia y readaptación social a partir de los indicadores y las métricas obtenidas por el observatorio ciudadano en el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal 2009.**

Tiempo de ejecución: Presupuesto de egresos 2009.

4. ****Vigilar que el ejercicio de los recursos destinados a los programas y acciones en materias de: seguridad pública, procuración, administración de justicia y readaptación social, se realicen con responsabilidad en la forma que fueron etiquetados.**

Tiempo de ejecución: Permanente.

5. ****Supervisar que el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, lleve a cabo revisiones y auditorías a municipios, a los poderes públicos del estado y a todos aquellos organismos y entes públicos, cuyas funciones estén vinculadas con la seguridad pública y manejen recursos públicos.**

Tiempo de ejecución: Permanente.

6. **Establecer lineamientos, que permitan a la Contraloría del Poder Legislativo, dar trámite expedito a los procedimientos de servidores públicos que incurran en responsabilidad administrativa.**

Tiempo de ejecución: 3 meses.

Tercero.- Acciones del Poder Judicial:

1. ****Fortalecer la transparencia en el desempeño de los órganos del Poder Judicial del Estado y de sus servidores públicos, de acuerdo con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado y Municipios, y su Reglamento correspondiente al Poder Judicial.**

Tiempo de ejecución: 4 meses.

2. ****El Consejo de la Judicatura, instalará nuevos órganos jurisdiccionales en los Distritos Judiciales que lo requieran, para eficientar e impulsar el acceso a la administración de justicia.**

Tiempo de ejecución: 14 meses.

3. ****Intensificar la capacitación y especialización de jueces en materia penal.**

3.1. ****El Consejo de la Judicatura, a través de la Escuela Judicial, impartirá capacitación constante, moderna y especializada para quienes ya ocupan un cargo dentro del Poder Judicial.**

Tiempo de ejecución: Permanente.

4. ****Intensificar la capacitación y especialización de los juzgadores en justicia para adolescentes.**

4.1 ****El Consejo de la Judicatura, a través de la Escuela Judicial, programará nuevos cursos de capacitación y actualización en justicia para adolescentes.**

Tiempo de ejecución: Permanente.

5. ****Sistematizar la información judicial para una mejor coordinación entre autoridades.**

5.1. ****Coordinarse con la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia, Autoridades Federales y el Sistema Nacional de Estadística Judicial, para recopilar, ordenar y compartir información con las autoridades y la sociedad, con respeto absoluto a la información reservada o confidencial.**

Tiempo de ejecución: 2 años.

6. ****El Poder Judicial, asumirá de forma efectiva las nuevas responsabilidades judiciales en materia penal señaladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

6.1. (2) **Presentar iniciativa de Ley, relativa a la expedición de un nuevo Código de Procedimientos Penales para el Estado de México, en cumplimiento a las reformas constitucionales al Sistema de Justicia Penal, vigentes a partir del diecinueve de junio del año 2008.**

Tiempo de ejecución: 2 meses.

6.2. (2) **Derivado de lo anterior, presentar iniciativas de reforma a los diversos ordenamientos del Sistema de Administración de Justicia Penal.**

Tiempo de ejecución: 6 meses.

6.3. (2) Programar cursos de capacitación y especialización al personal judicial que deberá atender el nuevo Sistema de Justicia Penal.

Tiempo de ejecución: 3 meses.

7. **Construir nuevos edificios de juzgados en aquellos Distritos Judiciales donde lo requieren las necesidades del servicio: en el Distrito Judicial de Otumba (Tecamác), en el Distrito Judicial de Cuautitlán, México (Cuautitlán), en el Distrito Judicial de Toluca (Xonacatlán) y en el Distrito Judicial de Tenancingo (Ixtapán de la Sal).

Tiempo de ejecución: 6 meses.

8. (2) Revisar la legislación en materia de ejecución de sentencias, para fortalecer el ámbito de competencia de los jueces, de acuerdo con la reforma constitucional penal.

Tiempo de ejecución: 6 meses.

9. **Crear nuevos juzgados de ejecución de sentencias, para dar celeridad a la resolución de libertades anticipadas.

Tiempo de ejecución: 1 año.

10. Proponer la firma de un convenio con el Poder Ejecutivo, para fomentar la colaboración y coordinación de acciones para dar precisión, celeridad y seguridad jurídica a los procedimientos relacionados con la ejecución de las penas.

Tiempo de ejecución: 3 meses.

Cuarto.- Acciones de los Municipios.

Los Municipios se comprometen:

1. ****A depurar y fortalecer las instituciones de seguridad.**

1.1. ****Con el apoyo de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, de la Agencia de Seguridad Estatal y del Centro de Control de Confianza, se comprometen a desarrollar mecanismos de selección y capacitación de los elementos de la policía municipal y de sus propios mandos.**

Tiempo de ejecución: Permanente.

2. ****Con el apoyo del Centro de Control de Confianza del Estado, se comprometen a sujetar a su personal de seguridad pública a una evaluación permanente y de control de confianza.**

Tiempo de ejecución: 1 año.

3. ****Con el apoyo de la Agencia de Seguridad Estatal y del Centro de Control de Confianza del Estado, se comprometen a condicionar la permanencia de los policías, a la aprobación de evaluaciones de control de confianza.**

Tiempo de ejecución: 6 meses.

4. ****Con el apoyo del Gobierno Estatal y de la Agencia de Seguridad Estatal, se comprometen a instaurar un Sistema de Profesionalización y Servicio Civil de Carrera, para regular la selección, ingreso, formación,**

permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y retiro de las policías.

Tiempo de ejecución: 8 meses.

5. **A crear programas de desarrollo de procedimientos policiales, con la colaboración del Centro Estatal de Estudios sobre Seguridad Pública y Desarrollo Policial.

Tiempo de ejecución: 6 meses, a partir de la expedición del Reglamento del Centro Estatal de Estudios sobre Seguridad Pública y Desarrollo Policial.

5.1. **A observar y aplicar los estudios, manuales, procedimientos, lineamientos y recomendaciones que en materia de seguridad pública, emita el Centro Estatal de Estudios sobre Seguridad Pública y Desarrollo Policial.

Tiempo de ejecución: 6 meses.

6. **A actualizar y regularizar los permisos colectivos de portación de armas de fuego y registro del personal en el kardex de la plataforma México.

6.1. **A regularizar las licencias de portación de armas de fuego, para que únicamente el personal en activo esté amparado en la licencia colectiva.

Tiempo de ejecución: 6 meses.

7. **A actualizar y adecuar las normas municipales para mejorar las condiciones de seguridad pública.

7.1. **A regular las disposiciones de policía y buen gobierno en materia de establecimientos mercantiles, espectáculos públicos y justicia de barandilla.

Tiempo de ejecución: 6 meses.

8. **A desarrollar un programa municipal que incorpore la participación social en las estrategias de seguridad pública.

8.1. **A instrumentar programas y campañas dirigidas a la comunidad sobre educación, salud, prevención y tratamiento de adicciones, a fin de coadyuvar con el Gobierno del Estado de México en la implementación de los programas “Limpiemos México”, “Rescate de espacios públicos”, “Escuelas seguras”, así como “Prevención y tratamiento de las adicciones”.

Tiempo de ejecución: 6 meses.

8.2. **A establecer indicadores de evaluación y seguimiento, así como observar y aplicar los que establezca el centro estatal de control de confianza.

8.3. **A cumplir con los indicadores de desempeño de las instituciones policiales, con la participación de instancias ciudadanas.

Tiempo de ejecución: 6 meses.

9. **A fin de fortalecer y hacer más eficientes los Sistemas de Seguridad Pública, los gobiernos municipales fortalecerán la asignación de recursos.

Tiempo de ejecución: Permanente

Quinto.- Acciones de la Sociedad Civil:

1. **Promover entre integrantes de las organizaciones de la sociedad civil, la cultura de la legalidad, la denuncia y la participación ciudadana.

Tiempo de ejecución: inmediato y permanente.

2. **Desarrollar y apoyar programas locales que incorporen el componente social en la estrategia de seguridad.

2.1. **Instrumentar programas ciudadanos en las vertientes de educación, salud y desarrollo social, congruentes con la estrategia de seguridad pública del gobierno estatal.

Tiempo de ejecución: 6 meses.

3. **Participar en la creación y fortalecimiento de mecanismos de monitoreo y evaluación de las autoridades para erradicar la corrupción y aumentar la eficiencia y el reconocimiento social.

Tiempo de ejecución: Permanente.

Sexto.- Acciones del Sector Empresarial:

1. **Promover entre agremiados y trabajadores del sector productivo, la cultura de la legalidad, la denuncia y la participación ciudadana.

Tiempo de ejecución: 6 meses.

2. **Promover y facilitar entre todos los actores del sector productivo, la denuncia sistemática de cualquier acto ilícito o de injusticia laboral.

2.1. **El sector productivo se compromete a difundir entre su personal, los servicios de emergencia que brindan las instancias estatales y municipales, a través de los números telefónicos (066) y de denuncia anónima (089).

Tiempo de ejecución: 1 año.

3. **Adaptar los registros electrónicos de trabajadores, de proveedores y clientes, a las normas del padrón único del registro nacional de población para prevenir el fraude y el robo de identidad.

3.1. **Los empresarios del estado con el apoyo de los trabajadores, se comprometen a homologar el 100 por ciento de los registros con la base de datos de la cédula única.

Tiempo de ejecución: 2 años.

4. **Propiciar condiciones de seguridad.

4.1. **Los empresarios del Estado con el apoyo de los trabajadores y las autoridades, se comprometen a mejorar el entorno de los centros de trabajo y los espacios de uso común.

Tiempo de ejecución: 1 año.

Séptimo.- Asociaciones Religiosas.

Con la finalidad de hacer un frente común en el combate contra la inseguridad pública, es imprescindible integrar la participación destacada de las asociaciones religiosas, por ello, con el ánimo de alcanzar los compromisos planteados en este acuerdo, se les invita para sumarse a tan impostergable fin, de la forma siguiente:

1. ****Promover entre integrantes de las asociaciones religiosas, la cultura de la legalidad, la denuncia y la participación ciudadana.**

Tiempo de ejecución: Inmediato y permanente.

2. ****Fomentar en sus programas de difusión, en sus edificios, en sus iglesias y en sus lugares de oración, la cultura de la legalidad y la seguridad, la práctica de la denuncia, el combate a las adicciones, los derechos humanos y de los valores.**

Tiempo de ejecución: Inmediato y permanente.

Octavo.- Medios de Comunicación.

Se exhorta a los medios de comunicación, a colaborar en esta cruzada por la legalidad, en los siguientes rubros:

1. ****Incrementar contenidos que fomenten la cultura de la legalidad.**

1.1. ****Ampliar la difusión de contenidos y de campañas, en horarios de alto nivel de audiencia, que exalten las consecuencias positivas del cumplimiento de la ley, la rendición de cuentas y la denuncia del delito.**

2. **Incrementar contenidos, que fomenten la prevención y atención de adicciones.

2.1. **Difundir contenidos, que resalten la importancia de reducir el consumo de drogas y el papel fundamental que juegan los padres de familia en la salud y educación de sus hijos.

2.2. **Dar A conocer, la ubicación de los Centros de Prevención y Atención a Adicciones, con el fin de que se conozca su utilidad social.

2.3. **Informar cómo incide la prevención de adicciones, en la lucha contra el narcotráfico al reducir la demanda.

2.4. **Exponer ante la opinión pública, las ventajas de instrumentar programas integrales de política social y de seguridad, entre otras acciones exitosas asumidas por organizaciones de padres de familia, centros escolares y/o profesionales.

3. **La importancia de la corresponsabilidad entre sociedad y gobierno en el combate al crimen organizado, a fin de concientizar a la ciudadanía de que la ausencia de participación, sólo fortalece a la delincuencia.

3.1. **Resaltar la valía de denunciar un delito ante la autoridad correspondiente, así sea de manera anónima.

3.2. **Destacar la importancia de que las asociaciones de vecinos asuman una participación activa, a través de las medidas que coadyuven a generar entornos seguros y una cultura de la denuncia.

3.3. **Difusión DE casos exitosos de denuncia ciudadana, que hayan concluido en aprehensiones y sentencias.

3.4. **Difusión de los distintos canales institucionales y números telefónicos de autoridades federales, estatales y locales, ante los cuales la población denuncia la comisión de diversos delitos del orden federal y del orden común.

4. **Se propone que los medios locales, den seguimiento puntual a los compromisos asumidos en la sesión del Consejo Coordinador Estatal de Seguridad Pública por cada uno de los firmantes del acuerdo por la seguridad de los mexiquenses, en el propio ámbito de sus responsabilidades.

Noveno.- El presente acuerdo, obliga a los que lo suscriben a su cumplimiento y observancia a partir del día de su firma.

Décimo.- Los presidentes municipales del Estado de México, se obligan a someter a consideración de su cabildo la ratificación de su Ayuntamiento al presente acuerdo, notificando su resultado al Consejo Coordinador Estatal de Seguridad Pública, a más tardar a los treinta días naturales siguientes de la fecha de suscripción de este acuerdo.

Décimo primero.- Este acuerdo, se publicará en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" y en periódicos de mayor circulación de la entidad, a los tres días de su firma.

Décimo segundo.- El presente acuerdo, se firma en la ciudad de Toluca de Lerdo, México; en el Palacio del Poder Ejecutivo del Estado de México a los 18 días del mes de septiembre de 2008.

“Por el Poder Ejecutivo”

Gobernador Constitucional del Estado de México

Lic. Enrique Peña Nieto

Secretario General de Gobierno

Dr. Víctor Humberto Benítez Treviño

Procurador General de Justicia

Lic. Alberto Bazbaz Sacal

Comisionado de la Agencia de Seguridad Estatal

Lic. Germán Garcíamoreno Ávila

“Por el Poder Legislativo”

Presidente de la H.“LVI” Legislatura del Estado de México

Diputado Miguel Ángel Ordóñez Rayón

“Por el Poder Judicial”

Presidente del Tribunal Superior de Justicia

Magdo. José Castillo Ambriz

“Por los Presidentes Municipales”

Presidente Municipal Constitucional de Naucalpan de Juárez

Ing. José Luis Durán Reveles

Presidente Municipal Constitucional de Ecatepec
C. José Luis Gutiérrez Cureño

Presidente Municipal Constitucional de Huixquilucán
Ing. Félix Adrián Fuentes Villalobos

“Por la Sociedad Civil”

María Elena Morera de Galindo

Francisco Funtanet Mange
Presidente del Comité de Participación Ciudadana del
Consejo Coordinador de Seguridad Pública en el Estado de México



Filiación y representatividad

Políticas de los Presidentes Municipales del Estado de México (periodo 2006-2009)

Adriana E. Bazán Trousselle*

Filiación Política de los Presidentes Municipales				
PRI	PRD	PAN	PT	CPPN
55	32	26	7	5

Representatividad Política	
ALIANZA POR MÉXICO	COALICIÓN
54	18

Fuente: Página electrónica del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación.

Páginas electrónicas de los Municipios del Estado de México.

**Coordinadora de Investigación del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.*

Municipio	Filiación Política de los Presidentes Municipales					Representatividad Política
	PRI	PRD	PAN	PT	CPPN	
ACAMBAY	x					Alianza por México: PRI-PVEM
ACOLMAN	x					Alianza por México: PRI-PVEM
ACULCO	x					Alianza por México: PRI-PVEM
ALMOLOYA DE ALQUISIRAS	x					Alianza por México: PRI-PVEM
ALMOLOYA DE JUAREZ	x					Alianza por México: PRI-PVEM
ALMOLOYA DEL RIO	x					Alianza por México: PRI-PVEM
AMANALCO		x				Coalición: PRD-PT-CPPN
AMATEPEC	x					Alianza por México: PRI-PVEM
AMEGAMECA		x	x			
APAXCO						
ATENCO		x				
ATIZAPAN	x					Alianza por México: PRI-PVEM
ATIZAPAN DE ZARAGOZA			x			
ATLACOMULCO	x					Alianza por México: PRI-PVEM
ATLAULTLA			x			
AXAPUSCO	x					Alianza por México: PRI-PVEM
AYAPANGO		x				
CALIMAYA				x		
CAPULHUAC		x				
COACALCO DE BERRIOZABAL	x					Alianza por México: PRI-PVEM
COATEPEC HARINAS	x					Alianza por México: PRI-PVEM
COYOTEPEC				x		Coalición: PRD-PT-CPPN
CUAUTITLAN	x					Alianza por México: PRI-PVEM
CUAUTITLAN IZCALLI			x			

(continúa)

Municipio	Filiación Política de los Presidentes Municipales					Representatividad Política
	Municipales					
	PRI	PRD	PAN	PT	CPPN	
CHALCO		x				
CHAPA DE MOTA			x			
CHAPULTEPEC	x					Alianza por México: PRI-PVEM
CHIAUTLA	x					Alianza por México: PRI-PVEM
CHICOLOAPAN		x				Coalición: PRD-PT-CPPN
CHICONCUAC					x	
CHIMALHUACAN	x					Alianza por México: PRI-PVEM
DONATO GUERRA		x				
ECATEPEC DE MORELOS		x				Coalición: PRD-PT-CPPN
ECATIZINGO			x			
HUEHUETOCA	x					Alianza por México: PRI-PVEM
HUEYPOXTLA	x					Alianza por México: PRI-PVEM
HUIXQUILUCAN	x					Alianza por México: PRI-PVEM
ISIDRO FABELA	x					Alianza por México: PRI-PVEM
IXTAPALUCA		x				
IXTAPAN DE LA SAL	x					Alianza por México: PRI-PVEM
IXTAPAN DEL ORO		x				
IXTLAHUACA	x					Alianza por México: PRI-PVEM
JALATLACO				x		Coalición: PRD-PT-CPPN
JALTENCO		x				Coalición: PRD-PT-CPPN
JILOTEPEC		x				
JILOTZINGO		x				
JIQUIPILCO				x		Coalición: PRD-PT-CPPN
JOCOTITLAN	x					Alianza por México: PRI-PVEM

(continúa)

Municipio	Filiación Política de los Presidentes Municipales					Representatividad Política
	PRI	PRD	PAN	PT	CPPN	
JOQUICINGO	x					Alianza por México: PRI-PVEM
JUCHITEPEC	x					Alianza por México: PRI-PVEM
LERMA	x					Alianza por México: PRI-PVEM
LUVIANOS	x					Alianza por México: PRI-PVEM
MALINALCO	x					Alianza por México: PRI-PVEM
MELCHOR OCAMPO					x	
METEPEC				x		Coalición: PRD-PT-CPPN
MEXICALCINGO	x					Alianza por México: PRI-PVEM
MORELOS					x	Coalición: PRD-PT-CPPN
NAUCALPAN		x				
NEXTLALPAN	x					Alianza por México: PRI-PVEM
NEZAHUALCOYOTL		x				
NICOLAS ROMERO	x					Alianza por México: PRI-PVEM
NOPALTEPEC			x			
OCOYOACAC	x					
OCUILAN		x				Coalición: PRD-PT-CPPN
EL ORO			x			
OTUMBA	x					Alianza por México: PRI-PVEM
OTZOLOAPAN		x				Coalición: PRD-PT-CPPN
OTZOLOTEPEC			x			
OZUMBA				x		
PAPALOTLA			x			
LOS REYES LA PAZ		x				
POLOTITLAN	x					Alianza por México: PRI-PVEM

(continúa)

Municipio	Filiación Política de los Presidentes Municipales					Representatividad Política
	PRI	PRD	PAN	PT	CPPN	
RAYON					x	
SAN ANTONIO LA ISLA			x			
SAN FELIPE DEL PROGRESO	x					Alianza por México: PRI-PVEM
SAN JOSE DEL RINCON			x			
SAN MARTIN DE LAS PIRAMIDES		x				
SAN MATEO ATENCO	x					Alianza por México: PRI-PVEM
SAN SIMON GUERRERO	x					Alianza por México: PRI-PVEM
SANTO TOMAS DE LOS PLATANOS		x				
SOYANIKUILPAN DE JUAREZ			x			
SULTEPEC	x					Alianza por México: PRI-PVEM
TECAMAC			x			
TEJUPILCO	x					Alianza por México: PRI-PVEM
TEMAMATLA	x					Alianza por México: PRI-PVEM
TEMASCALAPA			x			
TEMASCALCINGO		x				Coalición: PRD-PT-CPPN
TEMASCALTEPEC	x					Alianza por México: PRI-PVEM
TEMOAYA			x			Coalición: PRD-PT-CPPN
TENANCINGO		x				
TENANGO DEL AIRE	x					Alianza por México: PRI-PVEM
TENANGO DEL VALLE		x				
TELOYUCAN			x			

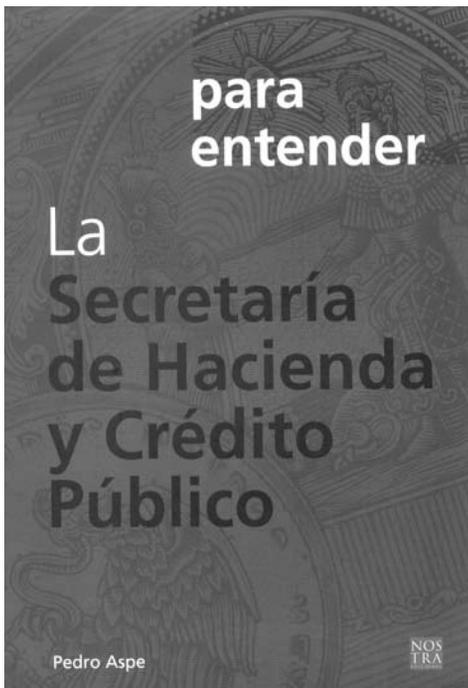
(continúa)

Municipio	Filiación Política de los Presidentes Municipales					Representatividad Política
	PRI	PRD	PAN	PT	CPPN	
	TEOTIHUACAN	x				
TEPETLAOXTOC	x					Alianza por México: PRI-PVEM
TEPETLIXPA		x				
TEPOTZOTLAN	x					Alianza por México: PRI-PVEM
TEQUIQUIAC			x			
TEXCALTITLAN	x					Alianza por México: PRI-PVEM
TEXCALYAC		x				
TEXCOCO		x				
TEZOYUCA				x		Coalición: PRD-PT-CPPN
TIANGUISTENCO			x			
TIMILPAN			x			
TLALMANALCO		x				
TLALNEPANTLA			x			
TLATLAYA		x				
TOLUCA			x			
TONANITLA					x	Coalición: PRD-PT-CPPN
TONATICO	x					Alianza por México: PRI-PVEM
TULTEPEC		x				Coalición: PRD-PT-CPPN
TULTITLAN		x				Coalición: PRD-PT-CPPN
VALLE DE BRAVO	x					Alianza por México: PRI-PVEM
VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD		x				
VILLA DE ALLENDE			x			Coalición: PRD-PT-CPPN

(continúa)

Municipio	Filiación Política de los Presidentes Municipales					Representatividad Política
	PRI	PRD	PAN	PT	CPPN	
VILLA DEL CARBON	x					Alianza por México: PRI-PVEM
VILLA GUERRERO	x					Alianza por México: PRI-PVEM
VILLA VICTORIA	x					Alianza por México: PRI-PVEM
XONACATLAN		x				
ZACAZONAPAN			x			
ZACUALPAN	x					Alianza por México: PRI-PVEM
ZINACANTEPEC			x			
ZUMPAHUACAN	x					Alianza por México: PRI-PVEM
ZUMPANGO	x					Alianza por México: PRI-PVEM

(finaliza)
 PRI Partido Revolucionario Institucional, PRD Partido de la Revolución Democrática, PAN Partido Acción Nacional, PT Partido del Trabajo, CPPN Convergencia Partido Político Nacional, PVEM Partido Verde Ecologista Mexicano.



Para entender la Secretaría *de Hacienda y Crédito Público*

Sergio Esteban Martínez*

El objetivo del libro *Para entender la Secretaría de Hacienda y Crédito Público* publicado por Nostra Ediciones en 2008 Pedro Aspe Armella doctor en Economía por el Instituto Tecnológico de Massachussets (MIT) y ex titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público consiste en describir su funcionamiento, así como la relación que tiene con el desarrollo de la economía en México.

Señala el autor que la SHCP es la dependencia de la Administración Pública Federal responsable de “proponer, dirigir y controlar la política económica del Gobierno Federal en materia financiera, fiscal, de gasto, ingreso y deuda pública, bancaria, de precios y tarifas del sector público, así como de estadística, geografía e informática. Además, la SHCP es una institución que proporciona al Presidente de la República el apoyo previsto en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para la realización de las actividades orientadas a cumplir las responsabilidades y funciones encomendadas por el Poder Ejecutivo Federal.

En este ámbito, continua el autor, el concepto de hacienda pública es el conjunto de órganos encargados de generar los recursos económicos

** Maestro en Administración Pública por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.*

para las arcas del Estado, así como definir los instrumentos con los que gestiona y recauda los impuestos de los individuos y organizaciones que tienen la obligación de participar en el sustento de las actividades económicas, mientras que la política económica es el conjunto de directrices y lineamientos a través de los cuales el gobierno regula y orienta el proceso económico del país, conforme a una estrategia general de desarrollo, definiendo los criterios a seguir en el ejercicio del el gasto público, las actividades de las empresas públicas, la vinculación con la economía mundial, la cooperación del sistema financiero internacional, entre otras actividades. Refleja también una interacción deliberada del Estado para lograr ciertos objetivos, haciendo uso de los instrumentos exclusivos de que dispone: política fiscal y política de gastos, entre otros.

Apunta Pedro Aspe que las razones de la existencia de la SHCP son similares desde sus inicios (la creación de la Secretaría de Hacienda se da el 27 de septiembre de 1821) hasta el día de hoy a saber: administrar con detalle los ingresos y gastos del gobierno e informando de ello al Poder Legislativo.

A lo largo de su historia, la SHCP y los órganos vinculados a su razón de ser, han tenido una evolución institucional; en 1852 se crea la Sección de Crédito Público, lo que motiva que en 1853 se le denomine por primera vez Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Siguiendo con el desarrollo institucional, en 1924 se crea la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros; en 1925 se funda el Banco de México S. A., como Banca Central; en 1976 se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto, con las atribuciones de programación y presupuestación del gasto público federal, separadas de la SHCP; en 1982 se dota a la SHCP de facultades en materia de planeación, coordinación, evaluación

y vigilancia del sistema bancario, así como en materia de precios, tarifas y estímulos fiscales.

Parte sustantiva de la SHCP es promover el adecuado desenvolvimiento del sector financiero y con objeto de promover el desarrollo de los seguros y del sector asegurador, el 3 de enero de 1990 se crea la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, por lo cual la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, esser únicamente Comisión Nacional Bancaria.

Señala Pedro Aspe que con el fin de consolidar la recuperación económica, la estabilización y el financiamiento del desarrollo, el 21 de febrero de 1992 se fusionan las Secretarías de Programación y Presupuesto y la de Hacienda y Crédito Público. Con esta medida, la SHCP asume las atribuciones de programación del gasto público, de planeación y de información estadística y geográfica.

Un siguiente cambio para consolidar la recuperación y la estabilidad económica se da mediante una reforma constitucional que reconoce la autonomía del Banco de México, el 23 de diciembre de 1993. Desde entonces y por mandato constitucional, el objetivo del Banco Central es asegurar la estabilidad de la moneda nacional.

En junio de 1994 se crea la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. En abril de 1995 tanto la Comisión Nacional Bancaria como la Comisión Nacional de Valores, se fusionan para crearse la Comisión Nacional Bancaria y de Valores como órganos desconcentrados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En junio de 1997 se crea el Servicio de Administración Tributaria con objeto de actualizar y modernizar las tareas de carácter tributario. Este órgano tiene carácter de autoridad fiscal, con atribuciones de ejecución.

El autor señala que en la actualidad las principales atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público están señaladas en diversas leyes, en especial la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual establece el ámbito general de competencias de cada una de las dependencias que integran la Administración pública. Esta ley (Diario Oficial de la Federación del 2 de junio de 2006) y detalla en el artículo 31 las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para efectos del libro –señala Pedro Aspe-, que las atribuciones de la SHCP se agrupan en seis funciones genéricas o campos de actividad que son:

En el ámbito de la planeación del desarrollo, la Secretaría proyecta y coordina la planeación nacional del desarrollo y elabora el Plan Nacional de Desarrollo.

En cuanto a la rendición de cuentas, la Secretaría informa al Congreso sobre la gestión financiera del gobierno y el alcance de sus acciones; en materia de desarrollo, mediante la Cuenta Anual, fija los lineamientos de la documentación necesaria para la elaboración del Informe Presidencial.

En relación a la política fiscal (ingresos y gastos), proyecta y calcula los ingresos y los gastos de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federa, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la Administración Pública Federal.

En materia de política crediticia, la Secretaría administra la deuda pública de la Federación y realiza todas las operaciones en que se hace uso del crédito público.

Por cuanto a la política financiera, planea, coordina, evalúa y vigila el sistema financiero del país, el cual comprende la banca de desarrollo, las instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito, los seguros, las fianzas y los valores, así como las organizaciones y actividades auxiliares del crédito.

En el rubro de la información estadística y geografía, coordina y desarrolla los servicios nacionales de estadística y de información geográfica, y establece las normas y procedimientos para su organización, funcionamiento y coordinación.

En el libro se señala que dada su importancia y relevancia, la ley determina otros artículos en los cuales la Secretaría de Hacienda ejerce sus atribuciones en conjunto con otras secretarías como las de Desarrollo Social, Energía, Trabajo y Previsión Social y Agricultura, Ganadería, Recursos Naturales y Pesca. Adicionalmente, en el marco jurídico mexicano existen también leyes especializadas la Ley General de Deuda Pública, la Ley de Planeación, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría y la Ley Aduanera, entre otras, que asignan expresamente atribuciones específicas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Un rubro por demás importante según el autor, es la política hacendaría. Afirma el autor que entender a la Secretaría de Hacienda es entender el reto de una economía en desarrollo. Por ende, al conjunto de políticas bajo la jurisdicción de la SHCP se le puede denominar política hacendaría. La política hacendaría tiene el reto de que la economía registre un crecimiento sostenido en el mediano plazo para sentar las bases de un equilibrio adecuado entre el crecimiento de la demanda y la oferta de bienes y servicios en el largo plazo.

Con asertividad el Pedro Aspe señala que el crecimiento de la economía mexicana en los próximos años enfrenta serios desafíos, derivado del entorno económico internacional y de la oportunidad para poner en práctica decisiones estratégicas que requerirán de la participación del gobierno y la sociedad.

Menciona el autor que es previsible que en los próximos años se reduzca el crecimiento de la economía norteamericana. De ahí pueden existir repercusiones, dado que se exporta al país vecino casi la tercera parte del Producto Interno Bruto.

Lo anterior obliga al diseño de una política hacendaría la cual debe estar orientada a promover el crecimiento económico, a recuperar la competitividad perdida y disminuir la pobreza, en un contexto de estabilidad macroeconómica.

El autor finaliza el libro señalando que el reto de la hacienda pública para los próximos años es lograr tasas de crecimiento con estabilidad de precios, para generar empleos bien remunerados. Para lograrlo se puede esbozar que los retos de la política hacendaría son:

1. Equilibrar el Presupuesto de Egresos de la Federación en un horizonte de seis años.
2. Reestructurar a fondo el sistema impositivo mexicano.
3. Aprovechar la riqueza de los hidrocarburos para elevar la competitividad de la economía.
4. Convertir el gasto público en instrumento por excelencia para combatir la pobreza, pero también para elevar la competitividad.
5. Impulsar la competitividad del mercado laboral.

6. Extender el sistema de pensiones en todo el sector público: federal, estatal, municipal, universidades públicas.
7. Impulsar la competitividad regional.

El libro permite una exposición accesible y puntual de la SHCP y ofrece al lector un panorama completo y analítico del funcionamiento, la estructura y los principios que dirigen la dinámica del fenómeno económico en México.

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 deberán 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. 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 disquete de 3.5 para computadora, en Word para Windows versión 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.

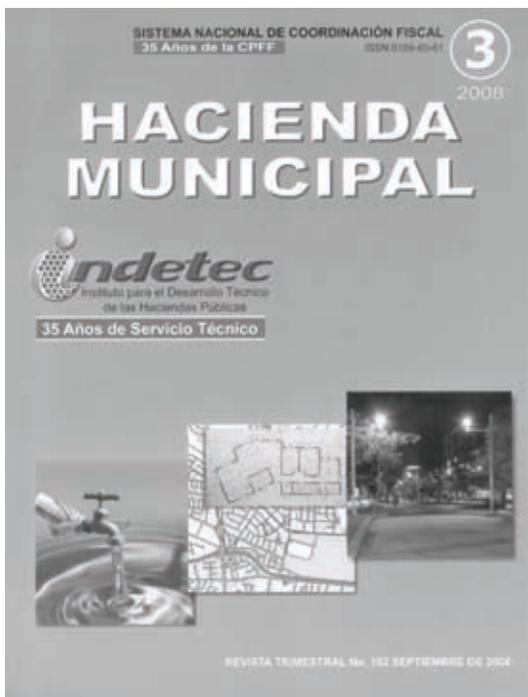
13. Cualquier asunto relacionado con los ensayos y colaboraciones no incluido en el presente, será resuelto por el Comité Editorial del IAPEM.

(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

Coordinación de Investigación
Paseo Matlazincas 2008,
Barrio La Teresona,
Toluca, México.
Tels.: (01 722) 167 10 03, 167 10 05 y
167 10 06.
e-mail: instituto@iapem.org.mx
abazan@iapem.org.mx



Revista Hacienda Municipal Número 152

Contenido

<p>Recursos Federales Transferidos a Municipios</p> <p>3 Bando 33: Próximas Repercusiones Municipales Derivadas de las Recientes Modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Rericanos Fabián Díaz-Rivera</p> <p>9 La Situación de los Municipios Ante las Variaciones de Distribución del Fondo General de Participaciones Ana Isabel López Magaña</p> <p>17 La Suprema Corte Elimina las Etiquetas que la Ley de Coordinación Fiscal había Señalado al Destino del Impuesto a los Cascoinos José Ángel Nolasco Sandoval</p> <p>Tributación Inmobiliaria y Catastro</p> <p>29 El Catastro Nacional en Colombia: Su Quehacer y su Contribución a las Realidades Públicas Juan David Gómez Guzmán Liliana Sotomayor Restrepo Jorge Humberto González Riche</p> <p>37 El Seminario sobre Catastro Inmobiliario: Beneficio Humano Humberto Sánchez Hernández</p> <p>Desarrollo Profesional de los Servidores Públicos Municipales</p> <p>47 Primer Taller Nacional para el Mejoramiento de la Gestión del Catastro Dirección de Desarrollo Administrativo de la Hacienda Municipal</p>	<p>Gestión Hacendaria Municipal</p> <p>49 Primer Foro de Municipios Patrocinados: Mensaje del Lic. Evaristo Hernández Ortiz</p> <p>57 Los Derechos Federales sobre el Agua a Cargo de los Municipios y la Opinión de Desembargos de Adjudantes Históricas Cristóbal Castro Gamboa</p> <p>70 Substancia la Obligación Municipal de Presentar Declaraciones sobre Retenciones y Pagos Previstos en el Artículo 32-G del Código Fiscal de la Federación José Roger Nolasco Sandoval</p> <p>76 Instrumentos Tributarios para Incrementar la Recaudación y el Reciclaje de los Recursos Municipales Ignacio Puga Velasco</p> <p>90 Libertad Hacendaria en Participaciones Provenientes del IEPS a la Venta Final a la Gasolina y Diesel Adrián González Muñoz</p> <p>96 El Presupuesto Público en la Gestión: Efectos de los Municipios Catalina Arias Gómez</p> <p>104 Distribución de Ingresos y Determinación de Tarifas Daniel Vives Castillo</p> <p>117 Participaciones por Ingresos Estatales 2009 Walter O. Arroyave Arribas</p> <p>Normatividad Municipal</p> <p>121 Disposiciones Hacendarias Municipales Publicadas en los Periódicos Oficiales de los Estados</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------



ÍNDICE



MURAL DE OPINIONES 4	REPÚBLICA 35
CARTA DEL DIRECTOR 7	Educación Financiera y de la alfabetización por un Seguro Social para todos 35-36
EDUCACIÓN Y SEGURIDAD 11	Monetismo e Huelga 36
12. Cultura financiera y ahorro institucional 12-13 DIEGO BARRERA	¿Qué Ahorro es la educación? 38
16. El estado del ahorro en México 16-17 DIEGO BARRERA	10. 3ª Jornada Nacional de Actualización y Certificación 40
18. Educación Financiera 18-19 DIEGO BARRERA	A DESARROLLAR 42
20. Cultura fiscal 20-21 MÓNICA CARRILLO GONZÁLEZ	CULTURA 44
PÁGINA O 22	44. Qué universidades ofrecen, cuáles están mejor 44-45 DIEGO BARRERA
22. Banca en México: Cambios y retos 22-23 MÓNICA CARRILLO GONZÁLEZ	46. Desafiando la economía social 46-47 DIEGO BARRERA
CORTE DE CAJA 24	miraaz / La noche 56
24. Estudio de opinión: El ahorro en los hogares 24-25 DIEGO BARRERA	HALLAZGOS 58
MUNDOS 28	UNIVERSIDADES 58
Una día para elegir 28-29 Humberto Domínguez	México para personas con discapacidad 60 DIEGO BARRERA
28. El ahorro en la Administración de Empresas 28-29 DIEGO BARRERA	VOZ 64
30. Una nueva educación global y multicultural 30-31 DIEGO BARRERA	Educación Financiera y sus repercusiones a futuro 64 DIEGO BARRERA

SECUENCIA

Revista de historia y ciencias sociales



2009-2010-2011

71

Publicación cuatrimestral del Instituto
de Investigaciones Dr. José María Luis Mora
mayo-agosto 2009

Índice

Sobre la portada
3

ARTÍCULOS

José Ramón Méndez

Críticos curules o religiones electorales.

La renuncia de los curules electorales a la parroquia de San Sebastián, 1600

15

Juan Ramón de Andrés Martín

La masacre malata con las congregaciones insurgentes
en la finca de Tezcu (1809-1813)

35

Víctor Cuadé Espada

Antes de ser conquistados: Cibola (Coahuila), 1500-1511

65

José Carlos Heredia Bernal

"Le gano una curule" y el conflicto por el Casco de la Selva

83

*Alejandra Opilda Sampson, Francisco Contreras Villa
y Ma. Guadalupe Arana Ortega*

El proceso de apropiación del lugar de Chapala

105

colofón