

# 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

José F. Salazar Rodríguez  
VALLE DE CHALCO

Pedro Sánchez Gil  
IXTLAHUACA

Oswaldo Gómez Tovar  
IXTAPAN DE LA SAL

Juan Castillo Navarrete  
TOLUCA

Alonso Martín Alvarez  
AMANALCO DE BECERRA

## 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](mailto:instituto@iapem.org.mx)  
Página web: [www.iapem.org.mx](http://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,  
(abril 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**

Una tendencia de los tiempos actuales es la intensidad de los movimientos ciudadanos como medio que permite asumir posiciones en el espacio público para influir de manera directa en la construcción e implementación de las políticas a cargo de los gobiernos por discusión. La acción organizada de los movimientos ciudadanos presiona sobre el espacio institucional de los procesos administrativos y gubernamentales para obtener atención, recursos y apoyos encaminados a solucionar demandas específicas. En este caso, las administraciones públicas han ingresado al tiempo de las presiones simultáneas que se gestan y desenvuelven por la senda de las relaciones transversales, las cuales son el enfoque más pragmático para el abordaje de las redes de problemas públicos. Esto significa que las demandas sociales y políticas aunque tienen ámbito de ubicación, no se agota su atención con la intervención de un espacio único de las instituciones administrativas, sino que es importante la concurrencia de otras para articular la información, los recursos, las estrategias y las acciones.

El modo de abordar los problemas no se efectúa en razón de criterios unidimensionales, sino cooperativos. Los problemas públicos no se ciñen a determinados ámbitos de gestión institucional, sino que implican la necesaria participación de las instancias de decisión para enfocar su naturaleza, actores, consecuencias y legitimidad en segmentos puntuales que demandan algún tipo de intervención gubernamental. Por ello la administración pública del tiempo actual, debe entenderse a la luz de los cambios políticos y sociales que son el motor de

las sociedades que tienden a ser más abiertas, competitivas y liberales para que sea factible el desenvolvimiento de los espacios individuales y colectivos.

El nexo entre sociedad moderna y administración pública es ahora más intenso e implica que los medios que se utilizan para institucionalizar las demandas en competencia, tienen que ser más versátiles en términos de eficacia y oportunidad. El paradigma de los formatos únicos para dar atención a los problemas, está quedando atrás para dar paso a la especificidad de los problemas públicos. La capacidad de respuesta de la administración pública tiene que acreditarse de manera continua, dado que las demandas que se convierten en problemas, no tienen punto de reposo; la dinámica de la vida comunitaria, así como las relaciones de poder que genera, son elementos básicos a considerar en los nuevos enfoques que se adoptan para institucionalizarlos con mejores elementos de respuesta.

La estrategia de las demandas masificadas no es funcional para que sean atendidas desde las instancias de gobierno; se omite con la misma a los actores y organizaciones de la sociedad que puntualmente exigen la intervención de la autoridad en los asuntos de interés común que tienen como trasfondo el malestar y la irritación de los ciudadanos; se impone ahora, la estrategia de los problemas focalizados que alude a personas y ciudadanos de carne y hueso, que tienen además, carencias reales y expectativas definidas para que sean superadas con mejor acción

gubernamental; se impone en consecuencia, el análisis de las condiciones económicas, políticas y sociales para articular los sistemas de decisiones y acciones que deben formalizarse para asegurar la intervención de las autoridades públicas en las diversas áreas del quehacer social y económico. Para la administración pública, las exigencias de la vida comunitaria no se ciñen al tratamiento de grupos anónimos; con la expansión de los espacios públicos, es viable identificar con mejores recursos de información dónde se localizan las demandas, quiénes son los actores sociales, qué estrategias adoptan para ejercer presión, quiénes apoyan su proclama y qué impacto tienen en la opinión pública, para que sean objeto de monitoreo y respuestas institucionales.

El vigor de los espacios públicos es el termómetro político que la autoridad valora para decidir las respuestas a implementar vía las agencias administrativas que son las responsables de armonizar con eficacia los medios y los fines. En este sentido, las instituciones administrativas son el eje para la tarea de gobernar y son el medio para que el conflicto se convierta en formas de cooperación, asegurando así, que la coordinación de los actores y organizaciones de la sociedad sea factible y duradera, a fin de garantizar la creatividad de los espacios privado, público y social. Cuando la vida comunitaria tiene orden político, orden jurídico y orden social con base en elementos de la legitimidad, significa que la autoridad pública es capaz de procurar condiciones favorables para el desarrollo de la economía, la democracia y la distribución de los beneficios.

En este compromiso, la administración pública aporta lo mejor de su capacidad de operación -criterios, habilidades, pericias, metodologías y recursos- para estructurar las demandas en problemas y éstos en tipos de solución. La contribución de la administración pública a las tareas del gobierno es esencial para asegurar la prosperidad de la vida individual y la vida colectiva; para impulsar un mejor aprovechamiento de los recursos escasos en favor de las demandas de la colectividad; para contribuir a que la gobernabilidad democrática sea efectiva al conjugarse estabilidad, calidad de vida y certidumbre institucional.

La gobernabilidad democrática es para las sociedades liberales y competitivas, condición fundamental de desarrollo y consolidación. El ámbito en el cual la gobernabilidad democrática se produce y reproduce en escala importante, son las instituciones administrativas debido a que tienen a su cargo la construcción e implementación de las decisiones colectivas. Este binomio es fundamental para las tareas de gobierno y es el que permite el nexo entre gobernantes y gobernados; entre mercado político y mercado económico; entre la política y las políticas públicas; entre la definición de las metas colectivas y su debido cumplimiento.

Otrora la administración pública se considero el instrumento per sé de los sistemas políticos para cumplir objetivos comunes; hoy día, es el centro en el cual lo gobiernos deciden qué y cuándo hacer las cosas; por tanto, su perfil es más de institución e institucionalidad, no tanto de caja de herramientas en sí. Involucrada en el destino de la vida colectiva,

en el desempeño de la economía de mercado, en la producción de los bienes y servicios públicos, en el mejoramiento de la calidad de vida de los gobernados y en la formulación de proyectos de corto, mediano y largo plazo, debe producir capacidades de gestión para que los gobiernos tengan los mejores medios en las tareas de conducción y coordinación.

Sin duda, las capacidades de gestión pública son el centro del cual dependen los cursos de acción del gobierno y por tanto, su eficacia debe responder a todo desafío previsible e imprevisible en los marcos de la sociedad civil, la economía del intercambio y el Estado de derecho. Los tiempos y exigencias de la globalidad aumentan los ambientes turbulentos e inciertos; su impacto es asunto de todos los días; en esa medida, las capacidades de gestión a cargo de la administración pública, deben funcionar con eficacia porque los errores u omisiones de gobierno, se traducen en presiones adicionales que las autoridades deben encarar además de los problemas existentes. Los errores de concepción, diseño o implementación de las políticas públicas, tienen altos costos para la vida de los gobiernos; por eso, la eficacia institucional de la administración pública es asunto de todos los días, porque las demandas y los problemas de carácter comunitario, no se detienen en ningún momento, una vez que ingresan a los ámbitos de la vida pública.

Por tanto, las capacidades de gestión pública son parte de la institucionalidad que la administración pública produce porque se relacionan con aspectos estratégicos de lo que implica el gobierno de la

democracia, mismo que alude a la existencia de una vida pública intensa, extensa e interrelacionada. La relación entre la vida pública, la gestión pública y la administración pública es inseparable y en consecuencia, irreducible. Para contextos de alta densidad política y de una vida pública cada vez más plural e interconectada, las instituciones administrativas tienen que responder con mejores elementos de respuesta a la institucionalización de conflictos, solucionar problemas, armonizar intereses y asegurar el cumplimiento de las tareas vitales de la vida comunitaria.

De este modo, la importancia de la administración pública no consiste únicamente en su carácter instrumentalizado y procedimental, sino que radica en el modo en que es capaz de generar capacidades de gobierno para alentar la elaboración y el cumplimiento de las políticas públicas tomando en cuenta los problemas, los conflictos y las alternativas de solución que se diseñan en el seno de las oficinas de dirección, coordinación e implementación, que corresponden al núcleo de la gestión gubernamental. Con éstas inscribe su compromiso en la formación y la reproducción de la gobernabilidad democrática. El vínculo entre gobernabilidad democrática y administración pública responde al imperativo de preservar el Estado de derecho, el cual se instituye como la organización política de la sociedad y como el centro generador de las capacidades de regulación, fomento y estímulo que se necesitan para alentar la prosperidad y la calidad de vida, aplicando en esa tarea, incentivos positivos e incentivos negativos.



En este esquema, las instituciones administrativas aportan capacidades de decisión e implementación para que la sociedad civil tenga certidumbre en el desarrollo de sus condiciones de vida y consecuentemente el Estado se consolide como la organización más importante de la vida moderna. La articulación entre la sociedad, los ciudadanos y el Estado se asegura con el concurso eficaz de las instituciones administrativas, situación que permite ampliar y fortalecer los ámbitos de la gobernabilidad democrática.

En este número se exponen asuntos relacionados con la transversalidad en las administraciones públicas contemporáneas, el problema de la corrupción en la sociedad civil y las instituciones administrativas, la formación de redes de política pública en contextos de intensidad ciudadana, la importancia de la gobernanza más allá de los patrones tradicionales de la administración pública, la producción de valor público a cargo de las instituciones administrativas, los fundamentos racionales de la administración pública a partir de autores clásicos y la importancia del gobierno municipal considerando la adopción de un nuevo arquetipo del desempeño para los asuntos de dirección y gestión públicas con impacto en el orden local.



## Contenido

<b>Artículos</b>	<b>13</b>
<b>Una aproximación a la transversalidad en la administración pública.</b> <i>Apolinar Mena Vargas</i>	<b>13</b>
<b>El problema de la corrupción en un gobierno de transición. Referentes democráticos para el análisis del problema.</b> <i>José Dolores Ramírez Villareal</i>	<b>37</b>
<b>De las instituciones del régimen a la institucionalización de las redes de política pública</b> <i>Freddy Mariñez Navarro</i>	<b>95</b>
<b>La búsqueda de la gobernanza:</b> <i>¿Un fin o un medio de las políticas públicas?</i> <i>Lorena Anaya González</i>	<b>141</b>
<b>La nueva gestión pública y la creación de valor público:</b> <i>¿Enfoques compatibles o antinómicos en la administración pública?</i> <i>Hernán Salinas Wolberg</i>	<b>165</b>
<b>Del poder gubernativo y la burocracia alemana hacia la administración pública estadounidense</b> <i>Juan Carlos Centeno Maldonado</i>	<b>193</b>
<b>Gobierno municipal, gestión y desarrollo</b> <i>Arturo Ordaz Álvarez</i>	<b>233</b>

<b>Agenda Glocal</b>	<b>265</b>
Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas	265
<b>Numeralia</b>	<b>285</b>
El estudio de la administración pública en México	285
<b>Reseña de Libro</b>	<b>295</b>
Constructos aplicados para la toma de decisiones <i>Mauricio Mariscal</i>	295
<b>Criterios para colaborar en la Revista IAPEM</b>	<b>301</b>
<b>Revistas de interés</b>	<b>307</b>



## Una aproximación a la transversalidad en la administración pública

**Apolinar Mena Vargas\***

### **Abstract**

*El autor realiza una aproximación al concepto de transversalidad en la administración pública. Al respecto señala que, a partir de las crisis que han venido presentando las estructuras verticales tradicionales y en respuesta a la problemática y retos que enfrenta la administración pública, surge la transversalidad como un modelo de organización de tipo horizontal y ejercicios de trabajo multidisciplinarios, que llevan al diseño, implementación y evaluación de políticas públicas que atiendan los problemas de la población en forma más integral. Sin embargo, en el caso de México la gestión transversal es aún incipiente, por lo que se presenta como un desafío para el ejercicio de gobierno.*

*Palabras clave: Administración pública, gobierno, globalidad y transversalidad.*

*The author does a mainstreaming concept approaching in the public politics. About the subject, he points out that based on the crisis of the traditional vertical structures and in replay to the public politics problems and challenges, emerges the mainstreaming like a horizontal organization sample and work's practices to which direct into to the design, implementation, and evaluation of public politics attending in an integral way the community problems. However, in Mexico's case the use of this concept is unusual, for that reason this is a challenge for the government practice.*

*Key words: public administration, government, globalization and mainstreaming.*

*\*Maestro en Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México. Actualmente es Vicepresidente del Consejo Directivo 2007-2010 del IAPEM.*

### ***Referencias del concepto de transversalidad***

Se ha insistido que la globalización se traduce en múltiples modificaciones que afectan a todos los sectores de la sociedad. Se advierte que nadie es ajeno a este fenómeno que impacta principalmente la economía y los avances en las comunicaciones y el desarrollo tecnológico.

Las transformaciones presentadas en los últimos tiempos por la mundialización, hacen que los problemas y retos que enfrenta la administración pública se intensifiquen y, al mismo tiempo, las políticas públicas que se desarrollan y las estructuras para implementarlas, sean insuficientes para satisfacer las demandas cuantitativas y cualitativas de la población.

Esta dinámica se genera porque inevitablemente la globalización ha venido modificando a la sociedad en todos los aspectos. Particularmente, las estructuras que le daban cohesión a la administración pública tradicional presentan cambios recurrentes. Así podemos ser testigos de que, en algunas circunstancias, mientras el aparato público definía sus objetivos y estrategias con los mismos modelos, la sociedad transitaba en otra dirección y con otro tipo de prioridades.

Si bien anteriormente la administración pública ofreció resultados al amparo de un esquema de estructuras fuertemente formalizadas, verticales y definidas en algunos casos por sistemas técnicos especializados y complejos, ahora es necesario una visión distinta que no se ajusta al enfoque tradicional.

Son varios los efectos que conlleva la dinámica global; sin embargo, quisiera destacar uno que se refiere a la cada vez menos utilización del largo plazo como proyecto histórico en la administración pública; es

decir, ante la llegada de cambios rápidos, repentinos e imprevisibles, las políticas públicas están convocadas para adaptarse a nuevos escenarios. Se puede afirmar que derivado de estas circunstancias, el aparato público ha venido actuando en forma reactiva, lo que propicia su ineficacia para atender circunstancias sociales y políticas diferentes.

Las crisis de las estructuras tradicionales y los esquemas autoritarios y verticales, han provocado el continuo replanteamiento del aparato público. Lo prioritario es adaptarse y se ha entendido que, ante un escenario de intensa competencia, se debe cambiar para avanzar en sintonía con la nueva realidad. Por ello –insisto- el largo plazo inhibe su existencia en el proceso de planeación de las políticas públicas.

En definitiva, como se puede advertir en cualquier sociedad, la estructura organizativa clásica de la administración pública enfrenta serias dificultades para dar respuesta a las nuevas demandas y diferentes problemas que se generan en un escenario sociopolítico distinto.

Sin lugar a dudas, esta problemática que no se atiende a través de las atribuciones de una sola parte de la estructura administrativa, lleva necesariamente a una transformación en el ejercicio del gobierno. Requerimos de una visión integral e integrada para aquellas acciones dirigidas a determinados segmentos de la población considerados prioritarios, lo cual debe hacerse considerando la escasez de recursos en las administraciones públicas.

En este contexto surge la transversalidad<sup>1</sup> que se identifica como un nuevo paradigma en la administración pública; se origina a través de los movimientos propios del fenómeno global, de tal forma que su existencia no es aislada ni viene dada por la teoría de la organización; responde a un movimiento más amplio que se produce en todos los campos como la ciencia, la economía y la tecnología (Camprubí, 2000).

Por ejemplo, en el ámbito tecnológico podemos señalar la dimensión espacio-temporal que ofrece el desarrollo de las nuevas tecnologías, lo cual ha modificado el ejercicio de las acciones públicas. El tiempo de circulación de la información y de los nuevos descubrimientos es vertiginosamente rápido; si antes tardaba un periodo significativo poner en común nuevas investigaciones interrelacionadas, ahora ya se desarrollan de forma coordinada y simultánea. Se trabaja en tiempo real y eso cambia definitivamente el paradigma de lo público.

En esta lógica y al no ser ajenas a los cambios que se presentan, las administraciones públicas se transforman y afectan varios de sus rasgos característicos. Por ello Koldo Echebarria (2001) afirma “que la transversalidad expresa una reacción crítica con respecto a la burocracia tradicional. Equivale al reforzamiento de la coordinación horizontal o lateral, frente a las limitaciones de la coordinación vertical. Supone la búsqueda de cauces de relación entre unidades, sin ascender por la línea de mando, ni arrebatar la capacidad de decisión de la base”.

<sup>1</sup> El concepto transversal o la transversalidad, tiene un origen en la geometría, como lo que atraviesa, en sentido contrario a lo longitudinal (que sería lo que recorre a lo largo); pero se aplica metafóricamente a cualquier otro ámbito. De esta manera, la transversalidad usualmente se entiende como la concurrencia de distintas disciplinas en el estudio o el tratamiento de un mismo objeto o fenómeno. Tomado de <http://es.wikipedia.org/wiki/Transversalidad>.



La transversalidad es una apuesta por la convivencia de la especialización que favorece la profundidad de los conocimientos, aplicándolos a los problemas con la interdisciplinariedad en su tratamiento. La transversalidad puede aplicarse tanto al interior de una misma organización como entre diferentes organizaciones, atravesando sus fronteras por la base de la estructura para contribuir a la gestión conjunta de entornos compartidos (Echebarria, 2001).

Las experiencias de transversalidad desarrolladas en otras latitudes,<sup>2</sup> muestran esquemas de organización de tipo horizontal y ejercicios de trabajo multidisciplinarios en diferentes áreas o servicios de la administración pública. Este nuevo modelo se orienta a garantizar que la información atraviese y traspase la organización en varias direcciones y simultáneamente, para elaborar un proyecto único pluridisciplinar en el que todos los que participen se sientan representados.

Se busca atender los problemas de la población a través de decisiones más integrales y directas, en donde el propio ciudadano sea partícipe de las soluciones que se promueven en las políticas públicas que se implementan.

Para Camprubí (2000), la transversalidad se basa en cinco hipótesis que identifican una nueva cultura organizativa a saber:

- La transversalidad es un factor de creatividad que integra otros paradigmas como la adhocracia, la burocracia y el management, con los criterios de eficacia, eficiencia y economía.

<sup>2</sup> Al respecto revisar las experiencias de transversalidad desarrolladas en el Ayuntamiento de Villafranca (Camprubí, 2000).

- La transversalidad favorece el sentido de pertenencia a la organización y, por lo tanto, la motivación de los profesionales.
- La transversalidad acaba con las falsas dicotomías: profesionalismo versus participación, generalismo versus especialización y centralización versus descentralización.
- La transversalidad hace que las líneas políticas y estratégicas impregnen toda la organización (...) y se puedan hacer extensivas a la organización social.
- La transversalidad como una nueva cultura organizativa hace posible la participación ciudadana, no como reactiva sino como proactiva.

En otra perspectiva, en el campo de la educación, Valentín Gavidia (2001) señala que las materias transversales incluyen un conjunto de contenidos conceptuales y procedimentales, pero esencialmente actitudinales y funcionales que abordan problemas personales y sociales de actualidad. No se circunscriben a una única disciplina, sino que -con un carácter globalizador- se relacionan con muchas de ellas contribuyendo a la consecución de los objetivos de la educación obligatoria.

En este caso, la línea transversal es el conjunto de elementos culturales que impregnan todos los contenidos de las disciplinas del currículo y que pueden constituir ejes aglutinadores de la enseñanza aprendizaje, debido a su poder globalizador y a la importancia que tienen en la vida de los individuos y en la sociedad.

Como se aprecia entonces, la transversalidad es un nuevo modelo que se identifica fundamentalmente por dos características: la

horizontalidad en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas, y lo multidisciplinario en el perfil de los participantes.

Ahora bien, la gestión transversal no debe verse como la solución a los problemas de la administración pública; en todo caso habrá que guardar cierta reserva ante las expectativas que ha generado para resolver y atender los asuntos públicos. Hay que entenderla como un instrumento específico y limitado que todavía precisa de mucho camino en la gestión pública (Serra, 2004).

En efecto, su implementación en el campo de las políticas públicas no se ha generalizado y hasta ahora no existen resultados concretos respecto de sus logros en la gestión pública, los cuales podrían ofrecer elementos para valorar su pertinencia.

### ***Experiencias de transversalidad en la Administración Pública Federal de México***

En su aspecto formal, el concepto de transversalidad se manifiesta con un alcance muy pobre en nuestro país. Prácticamente la Administración Pública federal no ha generalizado su existencia en el diseño, ejecución y evaluación de sus políticas públicas, por lo que derivado de una apretada revisión, se han identificado las siguientes experiencias:

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT, 2007) ofrece una definición y señala que: para el caso de la Administración Pública federal de México, la transversalidad se da en el momento en que una o varias políticas públicas son objeto de interés e injerencia de varias dependencias o entidades gubernamentales, de tal modo que la instrumentación de acciones y proyectos conciernen, necesariamente, a dos o más sectores (social, económico, energético, turístico, entre

otros) o ámbitos de gobierno (federal, estatal o municipal) y cada uno de ellos actúa en el marco de sus funciones y atribuciones, pero siempre de forma coordinada y conjunta, a efecto de obtener resultados en favor del desarrollo y crecimiento del país.

La transversalidad de las políticas públicas para el desarrollo sustentable -de acuerdo con la SEMARNAT- es una meta prioritaria del sector ambiental, derivada del apoyo y coordinación interinstitucional de las políticas públicas de otras entidades del gobierno federal para encauzar el desarrollo del país hacia el desarrollo sustentable.

En esta perspectiva, el cuidado y preservación del ambiente es un tema que se inscribe en el contenido de las agendas de los gobiernos; por ello se infiere que, en la medida que se articulen esfuerzos para desarrollar políticas públicas que inhiban su daño, se obtendrán saldos favorables. Sin duda, al incluir objetivos y estrategias de carácter transversal se propicia la participación de distintos niveles de gobierno.

Otro ejemplo lo constituye el Instituto Nacional de las Mujeres de México, al establecer en su base normativa el concepto de transversalidad,<sup>3</sup> que se entiende como el proceso que permite garantizar la incorporación de la perspectiva de género con el objetivo de valorar las implicaciones que tiene para las mujeres y los hombres cualquier acción que se programe, tratándose de legislación, políticas públicas, actividades administrativas, económicas y culturales en las instituciones públicas y privadas (Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, 2006).

<sup>3</sup> En este punto es importante destacar que el concepto de transversalidad como instrumento de implementación de políticas públicas, nace en Suecia a principios de los años 90 en el marco de la articulación de la política de promoción de la igualdad de género y se internacionaliza en la Cuarta Conferencia de la Mujer de Naciones Unidas, celebrada en Beijing (Serra, 2004).

En razón de lo anterior, se infiere que la incorporación de las políticas de equidad en el quehacer institucional de la Administración Pública federal implica reformar y transformar parte de las estructuras administrativas e impulsar cambios de fondo en las culturas institucionales predominantes dentro de la organización pública. Implica desarrollar un programa que incorpore este nuevo paradigma en el proceso de planeación y en las rutinas y valores que norman a las diferentes unidades administrativas.

El propósito del Instituto Nacional de las Mujeres es significativo, porque establece que impulsará la transversalidad a través de la vinculación de los lineamientos del programa anual con los programas de cada dependencia y entidad de la Administración Pública federal, así como con los sectores privado y social, lo que se traduce en que las dependencias federales y estatales, además de las administraciones municipales, incluyan en su planeación programas de participación mixta y específicos para las mujeres. De no lograrse dicho propósito, muchas de las expectativas que se han generado en la base normativa no tendrán un impacto significativo en la Administración Pública federal.

A partir de las acciones que desarrolla el Instituto Nacional de las Mujeres de México, el tema de la transversalidad en la equidad de género ha tenido un alcance nacional, lo que ha motivado que diversas entidades federativas hayan incluido en su base normativa el referido concepto.

Sin embargo, aún cuando se mencione la transversalidad en disposiciones legales y administrativas para atender la problemática de la mujer, lo cierto es que deben vencer muchas resistencias que se inspiran en prácticas burocráticas anquilosadas, así como el propio ejercicio del poder. En este sentido, no es sencillo modificar la acción pública a partir de estas consideraciones.

### ***Alcances de la transversalidad en la administración pública del Estado de México***

El concepto de transversalidad no se identifica en la base normativa ni programática de la administración pública del Estado de México; sin embargo, es posible encontrar algunas aproximaciones que podrían guardar cierta compatibilidad con las características de este nuevo modelo.

Así, la Ley y el Reglamento de Planeación del Estado de México y Municipios señalan la existencia de los subcomités y grupos de trabajo de la Asamblea General del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM), en los que tienen representación las dependencias y entidades de la administración pública estatal, así como los ayuntamientos. Estos órganos son una muestra de la coordinación y cooperación para atender los asuntos públicos.

De acuerdo con las referidas disposiciones legales, sus funciones son las de participar activamente en el proceso de planeación de la entidad; priorizar propuestas de inversión sectorial o regional; y evaluar el cumplimiento de las políticas públicas que se instrumenten.

Los subcomités y grupos de trabajo se integran por un coordinador; un coordinador operativo; los titulares de las dependencias y organismos auxiliares estatales y de las representaciones federales en el Estado, cuando su actividad se relaciona con el objeto de atención del órgano respectivo; un representante de la Secretaría de Desarrollo Social, y representantes de grupos y organizaciones sociales y privadas cuyo

objeto de creación tenga injerencia en el subcomité o grupo de trabajo (Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, 2002).

Si bien la base normativa faculta a los subcomités y grupos de trabajo para desahogar sus asuntos en forma democrática, lo cierto es que en el tratamiento de los mismos se ejerce una inercia cultural que inhibe la participación de algunos de sus integrantes. Desde luego, aunque exista el fundamento legal para abordar los asuntos públicos, particularmente los integrantes de las dependencias y organismos auxiliares guardan ciertas limitaciones en la planeación, ejecución y evaluación de las propias políticas públicas.

Existe otra aproximación a la transversalidad, misma que se establece en el Plan de Desarrollo del Estado de México 2005–2011 (2005, p. 159), al señalar que “la coordinación interinstitucional exige una estrecha articulación y cohesión entre las entidades que conforman la administración pública estatal, tanto para el diseño y ejecución de las políticas públicas, como para responder con oportunidad a las demandas de la sociedad”.

Sin incluir en su contenido el concepto de transversalidad, el documento rector del desarrollo del Estado de México establece la existencia de gabinetes especializados y comisiones intersecretariales que democratizan el ejercicio de gobierno.

Cabe destacar que los gabinetes especializados formalizaron su existencia desde 1999 y se establecen como instancias de coordinación que proponen y evalúan la política del gobierno estatal en materias

que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la administración pública. Se integran por los titulares de las dependencias participantes.

Entre otras, las funciones que desarrollan los gabinetes especializados son las de integrar y aprobar su programa anual de trabajo, en el que se incluyan los programas, proyectos y acciones prioritarios que sean competencia de las dependencias y entidades que lo integran; determinar las prioridades de desarrollo de su sector y proponer las acciones que correspondan; integrar y actualizar en forma permanente un diagnóstico de la materia de su competencia, con el propósito de redireccionar la estrategia de desarrollo de la entidad en su caso; y asumir el vínculo de coordinación con los gobiernos municipales y con las representaciones federales acreditadas en la entidad, con el propósito de promover la ejecución de obras y acciones que involucren a los tres niveles de gobierno (Gaceta del Gobierno del Estado de México, 1999).

De acuerdo con sus funciones, los gabinetes especializados son instancias de decisión y coordinación; sin embargo, derivado de su integración, no existe una participación más amplia que permita promover una visión más integral del desarrollo.

Asimismo, para fortalecer este nuevo esquema de coordinación, el Ejecutivo del Estado instruyó la creación de gabinetes regionales,<sup>4</sup> los cuales se constituyen en instancias de coordinación que proponen,

<sup>4</sup> En acuerdo de Gabinete de abril de 2006, el titular del Ejecutivo instruyó la creación de los gabinetes regionales.



evalúan y acuerdan las acciones de gobierno de competencia concurrente de varias dependencias en cada una de las 16 regiones en que, para estos efectos, se divide el territorio estatal.

De acuerdo con su organización y funcionamiento, éstos se integran por un vicepresidente; un secretario operativo; un secretario técnico; y representantes de las dependencias con un nivel igual o superior al de director general.

Sus funciones son las de participar en la formulación y actualización del programa regional; determinar las prioridades de desarrollo de la región; operar las instrucciones que se deriven de los acuerdos del Gabinete y aquellas que instruya el titular del Poder Ejecutivo; conocer de la situación sociopolítica de la región; conocer y acordar acciones para el cumplimiento del Programa de Acción Inmediata, así como de las obras y acciones de corto y mediano plazo; establecer coordinación con los Consejos de Integración Ciudadana para el Desarrollo Social (COINCIDES); y asumir el vínculo de coordinación con los gobiernos municipales y con las representaciones federales.

En cada sesión se desahoga una agenda que considera, entre otros, los siguientes puntos: Avance en el cumplimiento de acuerdos de las sesiones del gabinete regional; reporte de avance general de las obras y acciones que realiza cada dependencia en la región; reporte de avances de compromisos institucionales y gubernamentales e informe de avances por grupo de trabajo de los COINCIDES.

Los gabinetes regionales realizan reuniones con los COINCIDES, a fin de conocer sus propuestas para el desarrollo de la región. Las Coordinaciones Regionales de la Secretaría de Desarrollo Social

establecen los mecanismos de vinculación de conformidad con el Acuerdo de Creación<sup>5</sup> de estos órganos.

Los COINCIDES son constituidos en cada uno de los 125 municipios y tienen por objeto promover el diálogo, la cooperación y vinculación de los grupos sociales en las tareas del desarrollo social que lleve a cabo el Poder Ejecutivo Estatal.

Los Consejos tienen las funciones de analizar las propuestas de desarrollo social que se sometan a su consideración o presenten sus integrantes; proponer planes, programas, estrategias, obras y acciones tendentes a promover el desarrollo social regional; impulsar la participación de organizaciones o grupos sociales regionales, en las tareas a su cargo; opinar sobre los planes, programas, acciones y obras de desarrollo social regional que emprenda el Poder Ejecutivo Estatal; dar seguimiento y participar en la evaluación de las acciones de desarrollo social que lleve a cabo el Poder Ejecutivo Estatal en el municipio correspondiente; y proponer al Coordinador Regional la vinculación y cooperación con otros Consejos para la atención de asuntos de carácter regional.

Los Consejos se pueden integrar por representantes vecinales; representantes del sector empresarial, obrero, campesino, social, comercial y turístico; representantes de organizaciones vinculadas con la educación, la cultura y el deporte; representantes de transportistas; de organizaciones ambientalistas, religiosas y asociaciones civiles; el Coordinador Regional de la Secretaría de Desarrollo Social, quien funge como Secretario Técnico del Consejo; un representante del Ayuntamiento aprobado por Cabildo y los demás ciudadanos representantes de otros grupos sociales.

<sup>5</sup> Gaceta del Gobierno del Estado de México del 18 de octubre de 2005.

Derivado de la integración y las funciones asignadas a los gabinetes regionales, así como a los COINCIDES, es posible identificar la participación de grupos multidisciplinarios para atender la problemática sectorial y regional.

Con la existencia de estos órganos en la administración pública del Estado de México, existen las condiciones para formalizar la existencia de la transversalidad en la gestión pública. Si bien este modelo no cuenta con ninguna referencia formal, se han dado pasos para avanzar en ese sentido al promover la participación de dos o más dependencias en la solución de los asuntos públicos. Además, por la propia participación de servidores públicos con diferente perfil profesional, se garantiza un principio multidisciplinario.

De igual forma, es importante advertir que en la administración pública del Estado de México existen diversos grupos o comisiones que se integran para atender una política pública específica o para cumplir con alguna instrucción del titular del Ejecutivo del Estado.

No obstante, las instrucciones que se derivan de las reuniones o encuentros atienden una dinámica vertical, lo que aleja a esta práctica de un sentido transversal y democrático en la gestión pública.

Por ello, es importante enfatizar que la transversalidad se hace efectiva cuando se desarrolla un proceso integral que inicia con el diseño de las políticas públicas, su implementación y evaluación, a través de mecanismos de participación democrática por parte de los integrantes del órgano.

Es importante señalar que referimos a las políticas públicas en un sentido general; sin embargo, no en todos los casos se puede adoptar

el principio de transversalidad tal como se desarrolla en el ámbito de género, ya que éste se puede encontrar en varios sectores de la sociedad y de la administración pública.

Con lo anterior, queda claro que aún cuando los subcomités y grupos de trabajo del COPLADEM, así como los gabinetes especializados y regionales, estén diseñados con una estructura y atribuciones que se les puedan identificar desde la perspectiva transversal, lo cierto es que mucho dependerá de las políticas públicas que atiendan.

Además la transversalidad, como necesidad política y organizativa, surge de la interacción entre la diversidad y la creciente complejidad de la realidad social, así como de las exigencias y limitaciones de la técnica, la tecnología y las propias estructuras administrativas. En tal sentido, aunque existan órganos constituidos con atribuciones definidas, lo cierto es que su intervención es en muchos casos limitada.

### ***Conclusión***

Los cambios que genera la mundialización han modificado las estructuras de los diversos sectores de la sociedad. El fenómeno global ha impactado en la administración pública, de tal manera que los modelos fuertemente formalizados y verticales han presentado cambios recurrentes, derivados principalmente de las transformaciones en la economía, así como el desarrollo tecnológico y las comunicaciones.

Entre otras cosas, las demandas sociales y políticas emergentes; la necesidad de contar con una visión integral para impulsar acciones públicas en los sectores prioritarios de la población y la escasez de

recursos en las administraciones públicas, precisan la transformación del aparato administrativo y del propio ejercicio de gobierno.

Este escenario ha propiciado el surgimiento de la transversalidad en la administración pública, entendida como un modelo de tipo horizontal y ejercicios de trabajo multidisciplinarios en diferentes áreas y servicios, que permiten el tránsito de la información en varias direcciones y en forma simultánea, con el objetivo de integrar un proyecto pluridisciplinar en el que todos los que participen se sientan representados.

Dicho modelo se ha venido utilizando en la planeación, ejecución y evaluación de políticas públicas de algunos sectores, como es el caso del medio ambiente, la educación y la equidad de género. Particularmente, en las acciones relacionadas con la equidad de género, el concepto de transversalidad cobra importancia a partir de la Cuarta Conferencia de la Mujer de Naciones Unidas, celebrada en Beijing en 2004.

El Instituto Nacional de las Mujeres de México ha incluido en su base normativa la transversalidad, al considerarla como el proceso que garantiza la incorporación de la perspectiva de género para valorar las implicaciones que tiene para las mujeres y los hombres cualquier acción que se programe, tanto para la emisión de normatividad, la implementación de políticas públicas y el desarrollo de actividades administrativas, económicas y culturales en las instituciones públicas y privadas.

Esta iniciativa del gobierno federal se ha replicado en algunas entidades federativas de México; sin embargo, su instrumentación en algunos casos, ha quedado solo en el discurso y no existen elementos que

permitan valorar su alcance. En todo caso, es justo señalar que su inclusión significa un primer avance, considerando que la modificación de las estructuras lleva implícito un cambio de paradigmas en el plano cultural.

Por lo que se refiere a la experiencia que se impulsa en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales del gobierno federal, esta dependencia considera que la transversalidad de políticas públicas para el desarrollo sustentable es una meta prioritaria del sector ambiental, derivada del apoyo y coordinación interinstitucional de las acciones que ejecutan otras entidades de la federación. Se trata de articular esfuerzos que contribuyan a un fin común que es el cuidado del ambiente.

Para el caso del Gobierno del Estado de México, el concepto de transversalidad no se identifica con la base normativa y programática de la administración pública. Al respecto es posible encontrar algunas aproximaciones que, derivadas de la integración y funciones que desarrollan algunos órganos, significan un acercamiento a este modelo. La existencia de los subcomités y grupos de trabajo del COPLADEM, así como de los gabinetes especializados y regionales, muestran alguna similitud con la transversalidad.

Además, la existencia de los COINCIDES es fundamental para promover la participación ciudadana en las decisiones públicas. Con estos órganos se fortalece el perfil multidisciplinario en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas que impulsa el Gobierno del Estado, particularmente las que tienen un alcance regional.

En suma, la transversalidad es un concepto nuevo que requiere un análisis profundo en su concepción; su utilización en el campo de las políticas públicas no debe quedar únicamente en el plano teórico-discursivo, sino que debe llevarse a la práctica para valorar su pertinencia en la gestión pública.

## ***Bibliografía***

Camprubí, M. (2000, 10 de octubre). **La Administración local en época de cambio**. Obtenido el 20 de noviembre de 2007 de la base de datos de Sapiens: [www.sapiens.com/castellano/articulos.nsf/Administraci%C3%B3n\\_P%C3%BAblica/La\\_Administraci%C3%B3n\\_local\\_en\\_epoca\\_de\\_cambio](http://www.sapiens.com/castellano/articulos.nsf/Administraci%C3%B3n_P%C3%BAblica/La_Administraci%C3%B3n_local_en_epoca_de_cambio)

Camprubí, M. (2000, 10 de octubre). **La experiencia de los Planes Transversales en el Ayuntamiento de Villafranca**. Obtenido el 26 de noviembre de 2007 de la base de datos de Sapiens: [www.sapiens.com/castellano/articulos.nsf/Administraci%C3%B3n\\_P%C3%BAblica/La\\_experiencia\\_de\\_los\\_Planes\\_Transversales\\_en\\_el\\_Ayuntamiento\\_de\\_Villafranca](http://www.sapiens.com/castellano/articulos.nsf/Administraci%C3%B3n_P%C3%BAblica/La_experiencia_de_los_Planes_Transversales_en_el_Ayuntamiento_de_Villafranca)

Camprubí, M. (2000, 10 de octubre). **La transversalidad es un factor de creatividad**. Obtenido el 26 de noviembre de 2007 de la base de datos de Sapiens: [www.sapiens.com/castellano/articulos.nsf/Administraci%C3%B3n\\_P%C3%BAblica/La\\_transversalidad\\_es\\_un\\_factor\\_de\\_creatividad](http://www.sapiens.com/castellano/articulos.nsf/Administraci%C3%B3n_P%C3%BAblica/La_transversalidad_es_un_factor_de_creatividad)



Centro de Documentación, Información y Análisis. (2006, 2 de agosto). **Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres**. Obtenido el 10 de diciembre de 2007, de México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión: [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIMH.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIMH.pdf)

Domínguez, P.A.E. (2004). **Políticas federales en la Argentina: políticas públicas de reforma en el Estado**. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 Nov. 2004.

Echebarria, A. K. (2001). **Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública**. Panel: Capital Social en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 noviembre 2001.

Gaceta del Gobierno del Estado de México (1999, 20 de octubre). **Acuerdo por el que se crea la Secretaría Técnica del Gabinete**.

Gavidia, C.V. (2001). "La transversalidad y la escuela promotora de salud". *Revista Española de Salud Pública*, (vol. 75, número 006) Ministerio de Sanidad y Consumo de España, Madrid, España.

**Gobierno del Estado de México. (2005). Plan de Desarrollo Estado de México 2005-2011.**

Instituto de Administración Pública del Estado de México. (2007). **Revista IAPEM N°. 66 Esferas del quehacer Institucional**, Enero-abril 2007.

LEGISTEL. (2001, 21 de diciembre). **Ley de Planeación del Estado de México y Municipios**. Obtenido el 10 de diciembre de 2007, Secretaría General de Gobierno: [www1.edomexico.gob.mx/LEGISTEL/LyEFra.asp](http://www1.edomexico.gob.mx/LEGISTEL/LyEFra.asp)

LEGISTEL. (2002, 16 de octubre). **Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios**. Obtenido el 10 de diciembre de 2007, Secretaría General de Gobierno: [www1.edomexico.gob.mx/LEGISTEL/RgEFra.asp](http://www1.edomexico.gob.mx/LEGISTEL/RgEFra.asp)

LEGISTEL. (2005, 13 de octubre). **Acuerdo por el que se crean los Consejos de Integración Ciudadana para el Desarrollo Social (COINCIDES)**. Obtenido el 10 de diciembre de 2007, Secretaría General de Gobierno: [www1.edomexico.gob.mx/LEGISTEL/GctFra.asp](http://www1.edomexico.gob.mx/LEGISTEL/GctFra.asp)

Milena, M. **Instituciones y Organizaciones**. Obtenido el 17 de diciembre de 2007 de la base de datos de: Gestipolis: [www.gestipolis.com/recursos/documentos/fulldocs/eco1/instyorg.htm#mas-autor](http://www.gestipolis.com/recursos/documentos/fulldocs/eco1/instyorg.htm#mas-autor)

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2007, 24 de septiembre). **Transversalidad**. Obtenido el 20 de noviembre de 2007, Presidencia de la República: [www.semarnat.gob.mx/queessearnat/politica\\_ambiental/transversalidad](http://www.semarnat.gob.mx/queessearnat/politica_ambiental/transversalidad)

Serra, A. (2004). **La gestión transversal: expectativas y resultados**. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 Nov. 2004.

Violant, N.J.M., Turull, N.J. y Puig, V.M. (2005, junio). **Europa, una nueva realidad social**. Obtenido el 4 de diciembre de 2007 de la base de datos de la revista cuatrimestral La Factoría: [www.lafactoriaweb.com](http://www.lafactoriaweb.com)





## Abstract

*El autor expone el problema de la corrupción en el ámbito de las estructuras democráticas desde un enfoque institucional, el cual permite identificarlas como las reglas del juego que son fundamentales en su gestación y desestímulo, sin desconocer los costos negativos que se generan para la sociedad civil, la economía de mercado, el Estado y las instituciones administrativas, porque son éstas donde está más visible cuando se trata de entenderla como un problema que tiene efectos desfavorables para la vida comunitaria, debido a que el desempeño de la gestión pública no es favorable en razón de las exigencias de la democracia, misma que proclama la honradez y eficacia en la atención de los problemas comunes.*

*Palabras clave: Administración pública, corrupción, democracia, desempeño e instituciones.*

*The author exposes the problem of corruption in the scope of the democratic structures from an institutional approach, which allows to identify them like the rules of the game which are fundamental in his gestation and lack of stimulation without knowing the negative costs that are generated for the civil society, the market economy, the State and the administrative institutions, because these are where it is more visible when it is to understand it like a problem that has unfavorable effects for the communitarian life, because the performance the public management is not favorable in regard to the exigencies of the democracy, same that proclaims the honesty and effectiveness in the attention of the problems common.*

*Key words: Public Administration, corruption, democracy, performance and institutions.*

**El problema de la  
corrupción en un gobierno  
de transición. Referentes  
democráticos para el análisis del  
problema**

**José Dolores Ramírez Villareal\***

*\* Profesor de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, y candidato a Doctor en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.*

## ***Introducción***

### ***Instituciones, individuos y procesos de cambio***

***“La tarea más importante de aquellos que desean estructurar una constitución no es imponerla sino más bien asegurar su conservación. [...] Hay que establecer la seguridad del Estado evitando cuidadosamente las cosas que son causa de ruina y promulgar leyes escritas y no escritas, que abarquen los medios de conservación de las constituciones”.***

Aristóteles.

Política: Libro VI, 3.

En la vida real los individuos se desplazan entre la sociedad civil y la sociedad política. Para desplazarse de modo confiable y satisfacer sus necesidades y expectativas cotidianas, los hombres requieren de toda índole de instituciones y organizaciones; más aún, no se explica la vida humana si no es en función de sus interacciones con instituciones/organizaciones específicas (políticas, sociales, económicas o culturales). Las instituciones garantizan la sobrevivencia del hombre, le proporcionan certidumbre y le dan sentido a su realidad. Las instituciones, dice Offe (2004:257), “son ingredientes indispensables de la vida social y, por tanto, ubicuas, porque coordinan la acción, limitan el conflicto, facilitan su resolución y por eso mismo hacen menos costosas y arriesgadas las transacciones (económicas, políticas, Entre otras.) y la interacción social”. Entre individuos e instituciones existe una relación de afectación mutua y permanente.

De acuerdo con North (1993: 13), las instituciones “son reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, las limitaciones ideadas por el hombre, que dan forma a la interacción humana”. En tal sentido, las instituciones se orientan a estructurar incentivos y disuasivos al comportamiento humano: especifican lo que se permite y lo que se prohíbe proporcionando

certidumbre y predecibilidad a las interacciones humanas. Sin embargo, las instituciones no actúan en el vacío; requieren de las organizaciones para operar. Las organizaciones son las instancias donde los individuos se relacionan y organizan para realizar acciones cooperativas y actuar como actores colectivos en los distintos ámbitos, de acuerdo con las reglas contenidas en las instituciones. Entre institución y organización existe la misma distinción conceptual que entre reglas y jugadores. “El propósito de las reglas, dice North (1993: 15), es definir la forma en que el juego debe desarrollarse, pero el objetivo del equipo dentro del conjunto de reglas es ganar el juego a través de una combinación de aptitudes, estrategia y coordinación; mediante intervenciones limpias y a veces sucias”. Al igual que las instituciones, las organizaciones proporcionan una estructura a la interacción humana y su propósito fundamental es la eficacia máxima en el ámbito donde se desempeñan.

La sociedad, como se puede advertir, se articula a partir de dos elementos coexistentes, necesarios el uno para el otro pero en conflicto -en tensión- permanente: la realidad institucional y la humana (en lo individual o colectivamente). Aquella trata de subordinar el comportamiento de los individuos, de constreñirlo, de orientarlo a través de reglas, mientras que los individuos o intentan modificar las reglas para obtener ventajas o estimulan su cumplimiento si son beneficiados por el statu quo predominante. De acuerdo con esta lógica, puede inferirse que la realidad humana y la institucional se explican a partir de sus interacciones.

Las instituciones, sin embargo, además de la formalidad que proviene de las reglas en tanto limitaciones explícitas y conocidas por todos los integrantes de la institución, se configuran por reglas informales que sirven, aunque no siempre, para reforzar el sentido de las reglas formales. Las reglas informales se expresan (North, 1993:54) en

términos de códigos de conducta, normas de comportamiento y convenciones, y operan también como limitaciones de las relaciones entre los individuos.

Las reglas informales surgen por muchas razones, unas para beneficio de la institución, otras para su perjuicio. Con frecuencia, la informalidad se congela en reglas que funcionan paralelamente a la institución formal. Algunas, por ejemplo, surgen y aseguran su supervivencia reforzando el sentido formal de la institución a través de estrategias de acción concebidas para ello. Este es el caso de entidades clientelares como los sindicatos, que pugnan por el cumplimiento de la formalidad debido a las ventajas que obtienen con ello. Otras, en cambio, operan en forma paralela a la institución formal y sobreviven apoyando, ciertamente, el cumplimiento de la regla formal, pero hasta en tanto ésta no se convierta en impedimento o en amenaza para sus fines. Este es el caso de la corrupción para cuya supervivencia, sin embargo, es esencial la debilidad institucional. La institución clientelar, a diferencia de la corrupción, pugna por la formalidad pero al hacerlo incrementa la rigidez institucional tornando a la institución impermeable a los cambios.

En México la corrupción es un hecho tanto en el sector público como el privado. Desde una perspectiva que abarca ambos sectores, puede entenderse por corrupción “el abuso del poder delegado para obtener ganancias privadas. Desde la óptica institucional, la corrupción es posible, entre otras razones, debido a la frágil institucionalidad expresada en bajos niveles de complejidad, cohesión, adaptabilidad y



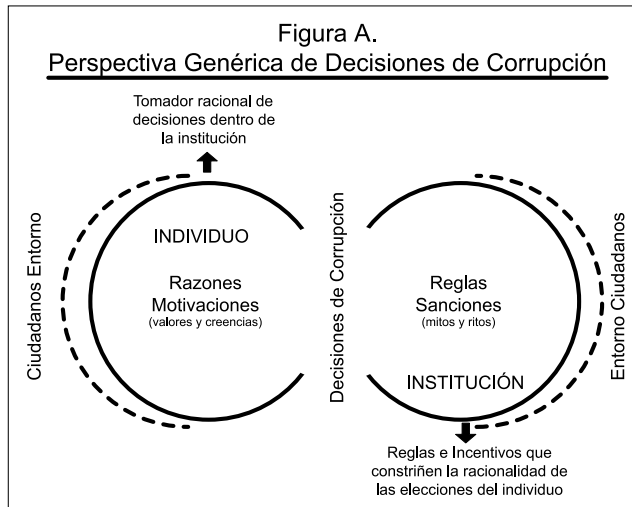
autonomía de las instituciones (Huntington, 2001:23), lo que afecta su valor (legitimidad) y estabilidad.<sup>1</sup> Esto significa que las reglas formales no son eficaces para incentivar la conducta prevista como correcta pero tampoco para disuadir la incorrecta. Frente a esta realidad, el razonamiento del individuo que decide corromperse radica en el análisis comparativo que hace entre los costos y los beneficios de conducirse conforme a la norma y los que se derivan de violarla. La corrupción se produce cuando la ganancia por corromperse es mayor a la que se obtiene de actuar conforme a la legalidad, lo que significa que la regla per se (la institución) no es incentivo suficiente para asegurar el comportamiento correcto, pero tampoco lo es para disuadir lo incorrecto que puede consistir en una sanción.

De acuerdo con esta lógica, el individuo es un tomador racional de decisiones dentro de la institución y la corrupción se produce en la medida en que los individuos no encuentran disuasivos, bien mediante los incentivos de la legalidad y la formalidad, bien a través de la sanción de los actos indebidos. Tras este panorama, puede preguntarse por el papel que desempeñan las instituciones y los individuos en el problema de la corrupción, pero también acerca de la suficiencia de una explicación que se circunscribe al ámbito de las interacciones entre ambos actores.

Si bien es cierto, como parece, que las interacciones entre individuo e institución pueden ser fuente de explicación de la corrupción, también lo es el hecho de que dicha explicación no se agota en dichas interacciones debido a que la corrupción se percibe como un fenómeno

<sup>1</sup> De acuerdo con Huntington, por institucionalización se entiende el proceso a través del cual las instituciones y los procedimientos políticos adquieren valor (legitimidad) y estabilidad. Esto queda establecido por los niveles de complejidad, cohesión, adaptabilidad y autonomía que logran alcanzar las instituciones.

corrosivo que las trasciende y se inserta en el entorno. De acuerdo con esto, parece conveniente alejar la perspectiva de observación para mirar las interacciones entre institución, individuo y entorno y sus implicaciones en la ocurrencia del problema de corrupción.



El presente artículo se circunscribe a la corrupción que ocurre en el ámbito de las instituciones públicas, especialmente en las que conforman la administración pública, por lo que desde esta perspectiva, puede decirse que la corrupción se produce en la intersección de la institución (administración pública), el individuo en tanto servidor público (político o burócrata) y el entorno asimilado a los ciudadanos en tanto destinatarios de las acciones y decisiones de las instituciones y los servidores públicos (véase la perspectiva genérica de toma de decisiones de corrupción en la figura A).

Ahora bien, en México durante los últimos 25 años, diversos actores, aunque no de manera muy destacada el Ejecutivo federal y el partido político en el poder (frecuentemente, incluso, en su contra) han impulsado una búsqueda deliberada y permanente de instituciones y

organizaciones democráticas. Es un hecho que México se encuentra en un proceso de transición política hacia la democracia; el propio Gobierno federal asumió esta condición de manera explícita a partir del año 2000, cuando los mexicanos decidieron un cambio de partido en el poder.<sup>2</sup> Con fundamento en el reconocimiento de esta condición, parece conveniente preguntar cómo se percibe el proceso de democratización y cómo se vincula esta condición transicional con el problema de la corrupción en nuestro país. Si bien, el abatimiento de los niveles de corrupción fue una propuesta de campaña del gobierno de la transición, hoy día se percibe que las acciones implementadas no han sido eficaces para combatir la corrupción.<sup>3</sup>

Podemos entonces precisar las siguientes preguntas: ¿Qué se entiende por democratización de las instituciones públicas y cómo participan los ciudadanos en dicho proceso; es decir ¿Cómo se despliega el proceso de ciudadanización a partir de la democratización?, ¿Qué elementos caracterizan estos procesos?, ¿Cómo se desarrollan?, ¿Por qué son importantes en el análisis del fenómeno de la corrupción?

<sup>2</sup> De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2001–2006, el gobierno federal asumió los siguientes cuatro retos transicionales: el reto de la transición demográfica y sus potenciales demandas de salud, vivienda, empleo y educación; el de la transición económica y la solución de los desequilibrios y el cuidado de los recursos naturales y el medio ambiente; el de la transición política y el aseguramiento de un régimen de democracia auténtica; y el de la transición social a través del fortalecimiento del núcleo familiar, las organizaciones de la sociedad civil, la seguridad, la estabilidad social y la paz

<sup>3</sup> De acuerdo con el Barómetro Global de la Corrupción 2006 de Transparencia Internacional, el 27% de ciudadanos mexicanos afirma que las acciones del gobierno para combatir la corrupción son ineficaces; un 20% que el gobierno no lucha contra la corrupción y un 43% afirma que el gobierno no sólo no lucha contra la corrupción sino que la promueve. En resumen, nueve de cada diez ciudadanos no ven que se haga algo para luchar contra la corrupción y reducir sus riesgos.

## ***El fenómeno del cambio político***

Las primeras preguntas de orden filosófico formuladas hace unos dos mil quinientos años por filósofos como Tales de Mileto, Anaxímenes, Anaximandro, Parménides o Heráclito fueron inspiradas por el fenómeno del cambio.<sup>4</sup> A estos filósofos les impresionó el hecho de nacer y de crecer; de la descomposición y la muerte. Fueron sorprendidos por la primavera y el otoño en el mundo de la naturaleza y por la infancia y la vejez en la vida del hombre. La generación y la corrupción de las cosas eran los hechos evidentes e inevitables del universo.

Al filósofo Heráclito, por ejemplo, se le ha identificado por la famosa expresión “todo fluye”, y se dice que estaba convencido de “la imposibilidad de meterse dos veces en el mismo río, pues quienes lo hacen se sumergen en aguas siempre distintas”. Desde una perspectiva filosófica, el cambio representa modificaciones o alteraciones positivas o negativas, esenciales o accidentales en la constitución de las cosas e implica la idea de temporalidad en tanto que se trata de modificaciones que suceden en el tiempo, ya sea de modo gradual o discontinuo.

Algunos de los problemas filosóficos importantes en torno al fenómeno del cambio en general y del cambio político en particular son de orden epistemológico y metodológico, pues durante el proceso del cambio nada está ni perfecta ni claramente perfilado. “Lo que deja de ser, dice Aristóteles, tiene aún algo de aquello que deja de ser y es necesario que también tenga algo de aquello que está viniendo a ser”,<sup>5</sup> ¿cómo

<sup>4</sup> Para una amplia referencia acerca de los comienzos de la filosofía en forma sistemática, véase Copleston F. (1987), Historia de la filosofía, Vol. I, capítulos II, III y V; Editorial Ariel.

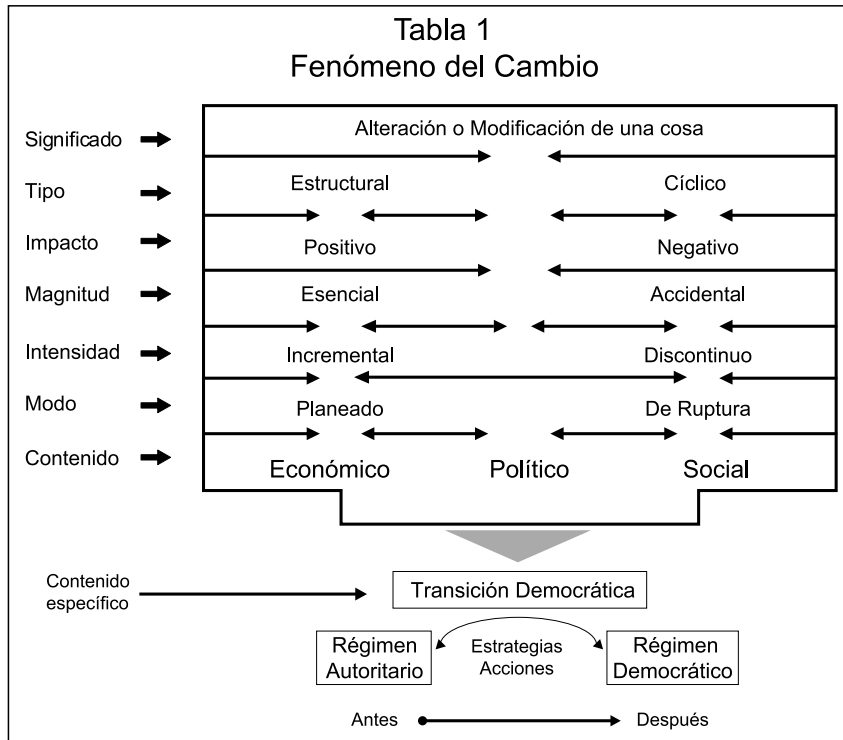
<sup>5</sup> Véanse distintas referencias al pensamiento de Heráclito sobre el cambio y los análisis de orden metafísico, que Aristóteles hace en torno de la propuesta heracliana de que “todo fluye, nada permanece”; en Aristóteles, Metafísica, Libros I, 4; IV, 5; XIII, 4.

entonces identificar los elementos del cambio y cómo aprehender la cosa que cambia, especialmente si se trata de elementos de un sistema político que suelen ser dinámicos y equívocos?

En el ámbito de las instituciones y organizaciones concretas, cualquiera que sea su naturaleza, el cambio tiene que ver con un conjunto de fuerzas de origen interno o externo que presionan para modificar o ajustar los elementos institucionales y organizacionales, o para adecuar el todo institucional y organizacional con su medio ambiente. Las fuerzas internas pueden ser ascendentes en tanto proceden de la base organizacional o descendentes en tanto provienen de sus niveles altos. Las fuerzas externas, por su parte, pueden tipificarse como predecibles o impredecibles.

Ya sea que se produzca una transformación radical e irreversible o de mero ajuste, por ejemplo a demandas del entorno, la teoría del cambio identifica dos clases de mudanza: una estructural y otra cíclica. La primera implica una transformación fundamental, permanente e irreversible en el ente institucional, pues la institución y la organización, una vez efectuado el cambio, ya no son las mismas, pueden ser mejores o peores, pero son distintas en comparación con el estado previo. En el segundo caso se trata de una modificación temporal, no fundamental ni permanente, con el tiempo la institución y la organización regresan a su estado previo sin que suceda nada. Ahora bien, debido a que el cambio de tipo estructural y cíclico son categorías condensadoras o clasificatorias, no son excluyentes de la progresión o del gradualismo porque éste tiene que ver con la forma como se logran los cambios, es decir, con las estrategias.

A continuación, la tabla 1 identifica diversos elementos sobre el fenómeno del cambio de acuerdo con distintos criterios.



### ***Régimen político***

De acuerdo con Lucio Levi (2002:1363), se entiende por régimen político el conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder, así como el conjunto de los valores que animan la vida de tales instituciones. Y como se dijo antes, son instituciones las reglas del juego que moldean las decisiones y las acciones de los actores políticos, lo que implica concretamente, la existencia de:

- Reglas formales (constituciones, códigos, leyes, reglamentos, entre otros.) e informales, a las que deben ajustar sus decisiones y comportamientos quienes ejercen el poder, los que lo reciben y aquellos que pretenden obtenerlo.
- Organizaciones, esto es, escenarios donde interactúan los actores políticos.
- Procedimientos para tomar decisiones y solucionar las diferencias mientras se desarrolla el juego político.
- Valores y comportamientos, individuales y grupales.

Por régimen político puede entenderse también, el conjunto de patrones, explícitos o no, que determinan las formas y canales de acceso a las principales posiciones gubernamentales, las características de los actores que son admitidos en y excluidos de este acceso y los recursos y estrategias que pueden usarse para lograr el acceso mencionado (Cansino, 2001:13). De acuerdo con esto, entonces, hay regímenes políticos que propician la existencia y utilización de estas estrategias (entre los que se encuentran los democráticos) y otros que tienden a restringirlas o controlarlas (donde se sitúan los autoritarios).

El régimen político de México según el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se define como democrático, y el primer inciso de la segunda fracción del artículo 2 de la propia Constitución, considera a la democracia “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”; lo que no significa, desde luego, que México sea democrático realmente, pero sí sus aspiraciones fundamentales para llegar a serlo. En consecuencia, existe el reconocimiento a la pluralidad, a la multipolaridad que proviene de los diferentes grupos de interés y, consecuentemente,

a la tolerancia. La democracia como forma de gobierno está ligada a la búsqueda histórica de libertad, justicia y progreso material y espiritual. Sin embargo, su desarrollo histórico está lleno de rupturas encaminadas hacia sistemas de gobierno autoritario. La democracia ha tenido en su desarrollo innumerables tropiezos, tantos que han dado lugar a oleadas alternativas de democracia y dictadura (Huntington, 1994). Es por esta razón que las transiciones políticas hacia la democracia son complejas y riesgosas. La democracia hace que se dediquen grandes esfuerzos a su estudio y al de sus condiciones de posibilidad, pero, sobre todo, al análisis de las condiciones que garantizan su permanencia en el tiempo. En esta tesitura de búsqueda de permanencia encontramos, con frecuencia, posturas de individuos y de grupos que tienden a concebir el poder político como un patrimonio. De acuerdo con ello, el poder es concebido como recurso, como una cosa que se tiene o se posee lo que induce a privilegiar características personales, estructurales y de organización orientadas a su apoderamiento, control y administración. Sin embargo, tal concepción del poder perfila estas posturas como disfuncionales ante una sociedad que por plural y compleja, tiende a rechazar con mayor fuerza el ejercicio patrimonialista del poder.

### ***Transición política***

Desde la perspectiva de la teoría del cambio político, por transición política se entiende el periodo de tiempo y el conjunto de acciones mediante las cuales un régimen político se transforma en otro con características diferentes. De acuerdo con esta idea general, el cambio puede efectuarse desde un régimen autoritario a uno democrático o viceversa, ya que la dirección es irrelevante en este nivel de abstracción. Sin embargo, la transición política que nos ocupa tiene que ver con el cambio de un sistema político de características autoritarias a uno con



elementos democráticos. Esta transición específica es conceptualizada por O'Donnell y Schmitter (1988:19), como el intervalo de tiempo que hay entre un régimen político y otro, donde lo característico es que en su proceso, en su curso, las reglas del juego político no están definidas. No sólo se hallan en flujo permanente, sino que son objeto de una difícil y riesgosa contienda.

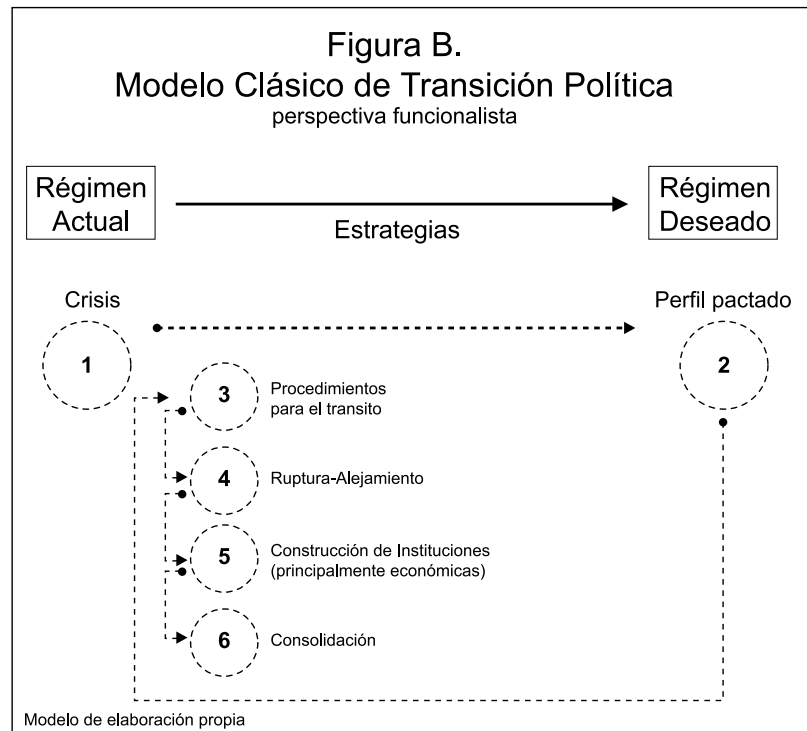
La transición así concebida, es una estructura de ambigüedad política, de riesgo e incertidumbre; una interacción entre elementos autoritarios y democráticos en el que están presentes orientaciones normativas, estilos de acción y valores heterogéneos entre sí (Cansino, 2001: 14), por lo menos hasta que los avances del proceso sobrepasan la línea crítica de lo puramente procedimental y comienza la institucionalización. Sólo a partir de la institucionalización y no antes, pueden comenzar a reducirse los niveles de riesgo y de incertidumbre que acompañan al proceso de cambio político (supra nota 1).

Ahora bien, la perspectiva teórica de la transición política implica elementos diversos como la temporalidad y otros de carácter formal y conductual. Comprende, por ejemplo, estructuras que transforman sus componentes y actores que cambian sus comportamientos y valores. De acuerdo con ello, las dimensiones epistemológicas que permiten entender el proceso de cambio, a partir de percepciones y datos de orden empírico, son las siguientes:

- Una dimensión formal que incluye el conjunto de elementos estructurales, fundamentalmente las instituciones y las organizaciones.
- Una dimensión conductual integrada por los comportamientos de los actores involucrados respecto de las normas, valores, programas, ideologías, entre otras.

- Una dimensión procedimental constituida por nuevos procedimientos de interacción, es decir, nuevas formas de relación y de negociación, nuevas reglas de actuación.

Por lo que concierne al abordaje metodológico del proceso de cambio político, parece que es el análisis histórico/empírico el modo más adecuado de acercamiento ya que permite visualizar las diversas transformaciones en el transcurso del tiempo. De acuerdo con O'Donnell y Schmitter (1988) se trata de un enfoque analítico "secuencial" o de "lógica modal" según Przeworski (1994); en concordancia con la propuesta de Dankwart Rustow, quien en un trabajo pionero de 1970, criticó la postura de anclar la viabilidad de la democratización al desarrollo de condiciones estructurales (económicas y sociales), como se ha pretendido con el modelo tradicional o estructural-funcionalista. Este modelo supone que la transición democrática puede lograrse a través de un proceso de cambio planeado, mediante el control de variables estructurales del sistema, particularmente económicas. Los resultados obtenidos, sin embargo, han dejado claro que la realidad socioeconómica es más compleja de lo que supone un modelo de cambio planeado (Véase la representación gráfica del modelo clásico de transición en la figura B).



Como alternativa, Rustow propuso una metodología de aproximación al cambio que denominó “genética” en la que se privilegian los determinantes políticos en el cambio del sistema, la elección política y la estrategia de los actores durante la transición. La democracia no surge del cambio económico, sino del conflicto político y social.<sup>6</sup> Esta perspectiva sugiere mirar el interior mismo del proceso de cambio a condiciones de autogeneración, aunque esta dimensión endógena requiere de condiciones del entorno para ofrecer explicaciones más integrales de los fenómenos de cambio y/o transición.

<sup>6</sup> Véase, Dankwart A. Rustow (1999), “Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model”, en: <http://www.ciaonet.org/book/anderson/anderson02.html#note> (12-05-2007).

En México, los cambios ocurridos en el sistema electoral y de partidos, particularmente a partir del año de 1977, dan cuenta de un proceso de transición política más de tipo genético que estructural funcionalista, donde cada cambio impulsó el advenimiento de otros y éstos, a su vez, otros nuevos y así sucesivamente dando origen a generaciones de cambios o mejor dicho, a cambios generacionales, como suele decirse. La reforma electoral de 1977 estableció la constitucionalización de los partidos políticos a los que se les definió como entidades de interés público con prerrogativas sobre el uso de dinero público y sobre los medios de comunicación masiva.<sup>7</sup> Estas concesiones incentivaron la participación política de los ciudadanos, pero sobre todo la de los grupos políticos de oposición, aunque las reglas del juego electoral continuaron bajo el control del partido político en el poder.

Entre los años de 1977 y 2006, ocurrieron diferentes reformas a la legislación electoral, confirmando un proceso político de transición.<sup>8</sup> En el año de 1997, por primera vez el partido en el poder perdió la mayoría en el Congreso de la Unión y en el año 2000 tuvo que ceder la presidencia de la República a un partido de oposición.

<sup>7</sup> De acuerdo con José Woldemberg (2003:47-64), las reformas de 1977 constituyeron la plataforma originaria de la transición. Según el autor, esta plataforma fue construida sobre cinco columnas: a) la constitucionalización de los partidos políticos como entidades de interés público; b) la apertura consecuente a la competencia electoral de fuerzas opositoras al partido en el poder; c) la ampliación del Congreso y la introducción de los diputados plurinominales, lo que inyectó mayor pluralismo a la Cámara de Diputados; d) la adquisición de prerrogativas en dinero público y en los medios de comunicación de los partidos políticos; y e) la apertura legal para que los partidos políticos asistieran a cualquier contienda electoral en los niveles estatal y municipal.

<sup>8</sup> Entre algunas de las reformas a la legislación en materia electoral pueden mencionarse las siguientes: 1990 mediante la cual surge el Instituto Federal Electoral (IFE) como un ente autónomo; 1993 en la que se constitucionaliza el financiamiento a los partidos políticos; 1994 en la que se ciudadaniza el IFE; 1996 mediante la cual se produce la incorporación del Tribunal Electoral al Tribunal Federal Electoral (TRIFE) como autoridad especializada en la materia estableciéndose un modelo electoral nacional. Tales reformas auspiciaron que en 1997 el partido en el poder perdiera la mayoría en el Congreso de la Unión y que en el año 2000 se produjera la alternancia de partido en la Presidencia de la República.

Aunque limitados al ámbito electoral y al sistema de partidos en especial, los cambios permiten visualizar una transición política gradual y prolongada.<sup>9</sup> Y si bien las transformaciones ocurridas han reconfigurado el espectro político en términos, fundamentalmente, de actores e intereses, todavía no arraigan los cambios y sus efectos en las estructuras, las instituciones y la cultura.

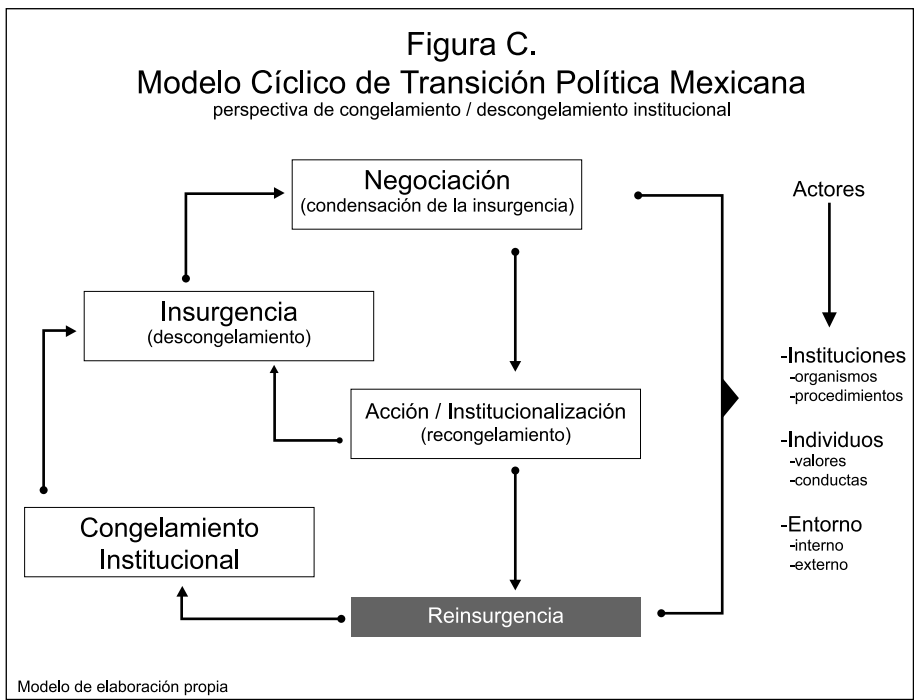
Ahora bien, alineando la experiencia del proceso mexicano de transición con las perspectivas teóricas de los investigadores mencionados, un modelo aplicable a la transición mexicana implica, por lo menos, cinco dimensiones que en la praxis actual y la de los últimos veinticinco años, han manifestado una dinámica cíclica de ocurrencia. Estas dimensiones pueden identificarse como:

- De congelamiento institucional cuyo elemento predominante es la rigidez institucional y conductual, lo que propicia el inicio del cambio.

<sup>9</sup> Con relación a las reformas electorales mexicanas ocurridas en el último cuarto del siglo pasado, resulta muy interesante la investigación de Todd Eisenstadt (2004) consignada en el libro *Cortejando a la democracia en México: Estrategias partidarias e instituciones electorales*. Eisenstadt afirma (y esta es su tesis central) que el logro de las reformas electorales en México dependió más de las negociaciones surgidas con motivo de los conflictos postelectorales y no de las iniciativas de las instituciones oficiales pues los partidos políticos respondieron más a los agravios políticos que a las instituciones electorales oficiales. Las reformas fueron el producto de negociaciones informales pero, además, esta estrategia de negociación configuró una fuerza que fluyó de la periferia hacia el centro y no viceversa, y permitió a los partidos de oposición acomodados en posiciones de poder que poco a poco fueron minando las estructuras del partido gobernante. Véase también el libro de Mario Ojeda (2004), *México antes y después de la alternancia política: un testimonio*. En este libro, el autor propone y discute algunas tesis en torno al gobierno de la alternancia, liderado por el Partido Acción Nacional (PAN) a partir del año 2000. Afirma, por ejemplo, que la alternancia fue un proceso asistido por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y que la transición hacia la democracia se completará cuando ésta se articule con la gobernabilidad y el desempeño de los partidos. Señala, además, que la transición debió garantizarse mediante la negociación de un pacto con las diferentes fuerzas políticas como el de la Moncloa en España, razón por la que el proceso de transición ha enfrentado muchos problemas.

- De insurgencia (no de violencia) cuyos elementos catalizadores son la insatisfacción con la institucionalidad existente y las oportunidades subsiguientes.
- De negociación (más de carácter informal que formal) que condensa las expectativas insurgentes en arreglos y procedimientos que permitan avanzar.
- De acción cuya implantación recongela la negociación en una nueva institucionalidad: nuevos procedimientos, valores y comportamientos.
- De reinsurgencia con la que se reinicia el proceso una vez que la institucionalidad vuelve a dar muestras de rigidez e incapacidad para atender las demandas y expectativas ciudadanas.

Véase en la figura C, la representación gráfica de un modelo conceptualizado como Modelo cíclico de transición política mexicana.



Para el modelo mexicano de transición política anclado al ámbito electoral, particularmente a la competencia de los partidos por el poder, la insurgencia, la negociación y la acción se han convertido en sus elementos más dinámicos, ya que desde la década de 1980 los cambios electorales no han dado oportunidad al congelamiento institucional en dicho ámbito. Sin embargo, no se puede decir lo mismo de ámbitos como el de la vigencia del Estado de derecho y el de la eficacia/eficiencia de las instituciones públicas donde se advierten elementos que mantienen deteriorada la institucionalidad. Entre otros: impunidad, encarecimiento de los costos de transacción, opacidad y un precario nivel en cuanto a la ética de la responsabilidad de los servidores públicos.

Para el sistema político mexicano, que se define como democrático, la efectividad de la democracia es esencial para ubicar los mercados económicos y los mercados políticos. Los primeros porque son palancas de la producción, el crecimiento y la circulación de bienes y servicios, mientras que los segundos se inscriben en el ámbito de la lucha y la competencia que deben realizarse en condiciones de institucionalidad confiable (Uvalle, 2001). Bajo la perspectiva de esta configuración, la administración pública deviene en el vínculo más relevante para concretizar cotidianamente la democracia en la sociedad ya que liga la intención política con la acción; la capacidad gubernamental con las demandas ciudadanas. La administración pública es la encargada de establecer el lazo entre gobierno y gobernado de manera que sobre ella recaen los éxitos y los fracasos de la acción gubernamental.

### ***Administración pública***

La administración pública es un elemento del orden político y forma parte de la organización del Estado, entendido éste como un orden jurídico

de convivencia de la sociedad políticamente organizada en un territorio determinado (Serra Rojas, 2002:283;) o bien, como la estructura de poder que se asienta sobre un determinado territorio y población; o para utilizar dos acepciones más acordes con los tiempos actuales, como la principal organización de la vida asociada que se desdobla (Uvalle, 2005a:128) en una variedad de poderes, atribuciones, competencias y restricciones que se conectan a través de redes de causalidad, y como una (Ayala, 2004:32-33) organización e institución dotada de poder, económico y político, para imponer el marco de obligaciones, regulaciones y restricciones a la vida social y al intercambio económico. Esto significa definir lo que se permite y lo que se prohíbe, y generar las estructuras de incentivos y/o desincentivos para que los individuos se involucren en el intercambio y en la búsqueda de la cooperación. Derivado de esta conceptualización, el consenso, el contrato social y la coerción son elementos que están simultáneamente presentes en los Estados modernos.

La responsabilidad del Estado consiste en asegurar la gobernabilidad y la estabilidad de la vida pública; es el Estado al que le compete articular la vida social mediante una coordinación política. Para hacerlo, opera con las instituciones de la administración pública que son las encargadas de poner en práctica sus acciones, son las responsables del ejercicio cotidiano del poder político a través de la implementación de las políticas públicas. Al Estado le corresponde crear, garantizar e impulsar las instituciones que favorecen los rendimientos del quehacer público, lo que implica buscar de modo permanente un adecuado balance entre la intencionalidad de la política, el ejercicio del gobierno y las demandas y expectativas de los ciudadanos. La administración pública, por consecuencia, tiene entre sus principales responsabilidades la búsqueda y conservación de este equilibrio.



De acuerdo con lo anterior, puede conceptualizarse la administración pública como el conjunto de instituciones, organizaciones y actividades de uno de los centros del sistema político (el poder Ejecutivo) para desarrollar su programa de gobierno. En tal sentido, la administración pública tiene que ver con el ejercicio y mantenimiento del poder político, es el instrumento que materializa las decisiones políticas y las realiza cotidianamente, lo que permite mantener la legitimidad del régimen; se trata del gobierno en acción. Pero la administración pública no se agota en su perspectiva instrumental, es una institución con vida propia, que vale por sí misma, con fines éticos específicos.

La naturaleza institucional de la administración pública (Uvalle, 2007:15) significa que es parte de las reglas del juego que hay en la sociedad, y con las atribuciones que le corresponden en el Estado de derecho influye para definir y redefinir otras reglas del juego que combinan simultáneamente incentivos y sanciones para los gobernados. Por su naturaleza, la administración pública responde tanto a valores sociales como políticos; su sentido y fundamento es la vida comunitaria moderna, la vida pública que se expresa en problemas igualmente públicos, relaciones sociales y expectativas de los gobernados, y que en la sociedad democrática formaliza la vigencia de derechos y obligaciones (Uvalle, 2007:20). De manera formal, a la administración pública le corresponde la aplicación de la legislación a través de las políticas públicas.<sup>10</sup> Es responsable, junto con el poder Ejecutivo, de mantener un equilibrio entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (Estado/gobierno) para responderlas de

<sup>10</sup> Las “políticas públicas” se definen como las decisiones que determina implementar o no implementar el gobierno -específicamente el Ejecutivo- con el propósito de producir bienes y servicios para satisfacer las necesidades y demandas de los ciudadanos. La política pública (Chandler y Plano 1988:107) puede definirse también en términos de uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales.

manera legítima y eficaz (Camou, 2001:36), desarrollando (Uvalle, 2007: 43) tareas relacionadas con la vigencia de la ley, la provisión de los bienes públicos y la satisfacción colectiva de las necesidades.

Desde una perspectiva focalizada en los individuos que integran el Estado, los individuos muestran una doble naturaleza que se deja ver (León y Ramírez, 2004:59) en sus dimensiones pública y privada. Esta dualidad tiene su sustento en la pluralidad que se confirma tras la unicidad e indivisibilidad de la persona humana. En efecto, cuando se define la persona como una “sustancia individuada de naturaleza racional”, donde sustancia individuada significa que cada persona es única e irrepetible, al mismo tiempo se confirma su pluralidad. La distinción de estas dimensiones, sin embargo, sólo es posible en el orden conceptual y no en la realidad, en virtud del ámbito real del Estado que atiende a un mismo tiempo las presiones que provienen de ambas dimensiones, que proceden de la misma fuente. El individuo es tanto privado como público y de una y otra dimensión emanan demandas, necesidades y expectativas.

Derivado de lo anterior, pueden observarse dos esferas de contenidos que el Estado democrático contemporáneo (Gozzi, 2002:541) debe atender de manera equilibrada: la que podría conceptualizarse como la esfera correspondiente al estado de derecho<sup>11</sup> cuyos contenidos exigen al Estado un comportamiento conforme a la ley que tutela las

<sup>11</sup> El concepto de estado de derecho se utiliza aquí, para referirse a la obligación del Estado de tutelar los derechos de los ciudadanos (civiles, políticos y sociales) y la responsabilidad de mantener y salvaguardar su vigencia. Esto implica tanto la observancia de la ley como su aplicación. De acuerdo con López-Ayllón y Fix-Fierro (1999) el estado de derecho implica expectativas ciudadanas dirigidas al sistema jurídico como la de igualdad (por ejemplo, en la aplicación de la ley); consenso (como fundamento de las leyes y las instituciones); arbitraje y administración de justicia imparciales (conforme a reglas claras y predecibles); formalización y legalización de las prácticas informales e ilegales (las cursivas son de los autores).

libertades civiles reconocidas por el derecho positivo (libertad personal, política y económica y que son, al mismo tiempo, una defensa contra la intervención misma del Estado).<sup>12</sup> Frente al Estado y al estado de derecho del que es responsable, otra esfera de contenidos tiene que ver, de acuerdo con Bobbio (2002:1523), con “las relaciones entre individuos, entre grupos y entre clases sociales que se desarrollan fuera de las relaciones de poder que caracterizan a las instituciones estatales”. Esta esfera aglutina los contenidos relacionados con la sociedad civil, representada como el terreno de los conflictos económicos, ideológicos, sociales y religiosos, respecto de los cuales el Estado tiene la tarea de resolverlos; o como el campo de las varias formas de movilización, de asociación y de organización de las fuerzas sociales que demandan participación en el poder político (derechos políticos) y en la distribución de la riqueza social producida (derechos sociales).

<sup>12</sup> Las libertades civiles o derechos civiles, son las protecciones y privilegios de los poderes personales otorgados por ley, por parte del Estado a sus ciudadanos. En el orden jurídico, se distinguen de los “derechos humanos” en tanto que estos son derechos que los hombres tienen por el hecho de nacer mientras que aquellos son otorgados por los estados dentro de sus límites territoriales. Fue John Locke (1632-1704), el considerado padre del empirismo y del liberalismo moderno, uno de los primeros en sostener que el derecho a la propiedad y su preservación, esto es, “el derecho a la vida, la libertad y la hacienda”, que le son otorgados al hombre de modo natural por el hecho de nacer, debían ser derechos protegidos por la ley, esto es, derechos civiles (Véase al respecto el Ensayo sobre el gobierno civil, capítulo VII). Más tarde, hacia el año de 1748, Montesquieu (2001:146) hizo hincapié en la necesidad de separar los poderes políticos con el propósito de garantizar a los hombres los derechos y las libertades individuales: “Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede temerse que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente. No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del legislativo y del poder ejecutivo”. Casi medio siglo después, en la año de 1789, la Asamblea Nacional Constituyente, formada tras la reunión de los Estados Generales durante la Revolución Francesa, votó a favor de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano con lo que se marcó el fin del régimen feudal y, por encima de él, el fin del tutelaje eclesiástico sobre los destinos terrenos del hombre. En la Declaración se definieron derechos como la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión; se reconoció la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley y la justicia, y se consignó el principio de la separación de poderes. Doscientos cincuenta años después, el 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó y proclamó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, confirmando el valor de los derechos fundamentales del hombre como el derecho a la libertad (individual, de pensamiento, de credo y de expresión), al respeto, a la propiedad y a la igualdad ante la ley.

Desde la perspectiva de estas dos esferas de contenidos, la disyuntiva a que se enfrenta cotidianamente el Estado se encuentra entre la tutela de los derechos fundamentales que representan una garantía del statu quo, es decir, de la dimensión privada de los ciudadanos y la dimensión pública expresada mediante necesidades y demandas de la ciudadanía<sup>13</sup> que, con frecuencia, no son previsibles a priori porque surgen de modo fortuito con la expectativa de su satisfacción inmediata, a partir de un contexto social específico.

Como consecuencia, la integración entre Estado de derecho y los derechos que podrían estar implicados tras las demandas de la sociedad civil “no puede producirse en el nivel constitucional donde se puede ser previsible, sino solamente en el nivel legislativo y administrativo” (Gozzi, 2002:541), que son los primeros destinos de las demandas, en cuanto surgen.

En la actualidad, los derechos políticos y sociales representan una vía a través de la cual la sociedad, permanentemente dinámica y cambiante, y cada vez más organizada y exigente, se inserta en el Estado alterando la estructura jurídica, los procedimientos de legitimación y la propia estructura de la administración.

<sup>13</sup> El término de ciudadanía y las expresiones relacionadas de participación social y participación ciudadana se utilizan en la investigación de modo equivalente. Se trata de tomar distancia de la visión que supone que la expresión participación social hace referencia a procesos colectivos mientras que la de participación ciudadana a comportamientos individuales. El contenido del término de ciudadanía, que subyace a estas dos expresiones, hace referencia a la participación por propio derecho, que es lo específico de la ciudadanía, pero que en la cotidianidad de la vida en sociedad este derecho se instituye y se ejerce colectivamente.

Mientras que el Estado de derecho se asocia a una estructura formal del sistema jurídico donde se garantizan las libertades fundamentales a través de la ley general y abstracta aplicada por jueces independientes; las demandas ciudadanas están ancladas a estructuras de la sociedad revestidas de imprevisibilidad e informalidad debido a que las necesidades ocurren y los ciudadanos se organizan para reclamar su satisfacción inmediata, independientemente de las formalidades de la norma. Mientras que el Estado de derecho se encuentra asociado a una estructura material del sistema jurídico que garantiza, por ejemplo, la libertad de competencia en el mercado; la sociedad civil a través de sus organizaciones se manifiesta en contra de dicha libertad, amparando su reclamo en las desigualdades producidas. Mientras que el Estado de derecho se asocia a una estructura política del sistema jurídico que separa y distribuye formalmente el poder; la sociedad civil no sólo cuestiona y se opone a dicha distribución cuando observa que el poder se ejerce en forma inadecuada, sino que propicia su redistribución. La sociedad contemporánea se configura en una red de organizaciones diversas en tamaño y fuerza, perfectamente comunicadas y cada vez más especializadas, que actúan ya sea de manera coordinada o de forma autónoma respondiendo inmediatamente a las necesidades y problemas donde surgen.

De acuerdo con lo anterior, puede inferirse que al Estado le compete generar las condiciones materiales e inmateriales adecuadas para mantener los equilibrios entre las exigencias de los individuos en tanto ciudadanos privados (ligados comúnmente a las fuerzas del mercado) y en tanto ciudadanos asociados (ligados a grupos que demandan mayor participación en política y en los beneficios del poder). Esta búsqueda de equilibrio configura el reto del Estado contemporáneo: el reto de la gobernabilidad democrática.

En la actualidad, la responsabilidad prioritaria del Estado denominado también sistema político (Bobbio, 2001:102), consiste en asegurar la gobernabilidad y la estabilidad de la vida pública, entendiendo por gobernabilidad el conjunto de (Arbós y Giner, 2002 y Camou, 2001) esfuerzos que hacen los gobiernos para adaptarse y responder satisfactoriamente a las demandas ciudadanas y a las presiones de los grupos de poder pero también a las que provienen del exterior. La gobernabilidad relaciona al Estado con la sociedad a través de elementos como la legalidad, la legitimidad y la eficacia/eficiencia de las instituciones, condiciones esenciales del orden social y de la propia estabilidad del gobierno.

Desde esta perspectiva, al Estado le compete articular la vida social mediante una coordinación política y para hacerlo opera con instituciones y organizaciones diversas. Unas se encargan de hacer las leyes (poder Legislativo), otras son responsables de su cumplimiento (poder Judicial) y otras más, las que integran el poder Ejecutivo, son instituciones y organizaciones que se encargan de ejecutar la legislación; incluso es sobre los representantes de estas organizaciones sobre los que recae la responsabilidad de los éxitos y los fracasos del Estado.

A estas últimas instituciones pertenece la administración pública cuya orientación principal se encuentra más en el ámbito de lo público que en el administrativo; más en el ámbito donde se encuentra el flujo de las fuerzas sociales asumiendo, con el poder Ejecutivo, el reto de la gobernabilidad. Puede decirse que la racionalidad<sup>14</sup> de la

<sup>14</sup> De acuerdo con Weber (2002:21), se entiende por racionalidad "la elección y aplicación adecuada de medios según los fines que se persiguen, tomando en cuenta las consecuencias. En la actualidad esta racionalidad disemina su dominio sobre diversos sectores de la vida social, particularmente en la esfera de la economía y de la administración burocrática. La racionalidad de la administración pública permite conocerla, explicarla y manipularla como una organización perfectible a partir de los fines que persigue y los medios de que se vale para conseguirlos.

administración pública reside en la búsqueda del bien común, aunque este no siempre puede definirse a priori sino, muy frecuentemente, sólo en acción y en situación (fácticamente), a través de las exigencias de los ciudadanos que se organizan para buscar soluciones inmediatas a la gama de problemas cotidianos: de inseguridad, de inequidad ante la ley, de discriminación, de desigualdad en la distribución de la riqueza, de abusos de poder, entre otros. Frente a las necesidades y expectativas ciudadanas, la administración pública es la encargada (Uvalle, 2007: 42) de organizar las instituciones que tienen como objetivo satisfacer demandas, proporcionar beneficios y contribuir a la calidad de vida de la sociedad.

De acuerdo con lo anterior, se requiere una administración pública apegada a los valores de la democracia y en proceso permanente de democratización. Pero, ¿qué se entiende por democratización? ¿qué papel juega este elemento en la comisión de actos de corrupción?

### ***Democratización en la administración pública***

En el proceso de tránsito de un régimen autoritario a uno democrático, suelen identificarse dos dimensiones o procesos simultáneos y semiautónomos: uno de desintegración del régimen autoritario que asume la forma de liberalización y otro de democratización (O'Donnell y Schmitter 1988; Przeworski, 1994).

Por liberalización se entiende el proceso mediante el cual se redefinen y amplían los derechos o como: “el proceso que vuelve efectivos ciertos derechos que protegen a individuos y grupos sociales ante los actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado y/o por terceros” (O'Donnell y Schmitter, 1988: 20). En relación con la liberalización, Cansino (2001:38)

afirma que se trata de “un proceso de apertura gradual y controlada de un régimen autoritario, puesto en marcha por la propia élite en el poder como respuesta institucional a la emergencia que ha puesto en riesgo la estabilidad o la propia continuidad del régimen”. Como puede verse, se trata más de una cesión obligada que de una concesión voluntaria.

A diferencia del proceso de liberalización, el de democratización constituye un proceso cuyo principio rector es el de ciudadanía (O'Donnell y Schmitter, 1988:21), o mejor dicho el de los ciudadanos. El de democratización es un proceso de efectiva ampliación de derechos políticos y civiles, producto (Cansino, 2001:38) de acuerdos o negociaciones entre las distintas fuerzas políticas actuantes y cuyo desenlace lógico lo constituye la instauración de un arreglo institucional, normas y valores reconocidos como democráticos.

Ahora bien, si la Administración pública, como se ha dicho, es el conjunto de instituciones, organizaciones y actividades de uno de los centros del sistema político (el poder Ejecutivo) para desarrollar su programa de gobierno, éste no puede tener otra dirección que los ciudadanos. No al menos en un régimen como el de México que se define como democrático y aspira a la democracia. Es preciso entonces, que el proceso de democratización ponga a la Administración pública en contacto con la ciudadanía para garantizar el acceso equitativo de los ciudadanos a los bienes públicos que regula el Estado.

Al amparo de esta conceptualización, podemos definir el concepto de democratización de la administración pública, como: el ejercicio de la gestión gubernamental en beneficio de los ciudadanos. Democratización es, entonces, democracia en acción. Parafraseando a Dahl (2002: 13), puede decirse que la democratización es “la continua aptitud de la administración pública para responder a las preferencias de los



ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos”. De acuerdo con esto, la administración pública tiene como uno de sus cometidos la universalización de los derechos.

Esta definición, como puede apreciarse, transparenta dos entidades en relación: por un lado la administración pública y por el otro la ciudadanía. Tras esta relación, además, se muestran dos flujos relacionales de contenidos: uno que va de los ciudadanos a la administración pública y otro que fluye en la dirección contraria. El primero hace referencia a la presencia de los ciudadanos en la administración a través de demandas y expectativas y el segundo tiene que ver con el conjunto de estrategias y acciones que realiza la administración pública para atenderlas de manera legítima y eficaz.

Como cualquier proceso de cambio, el de democratización implica incertidumbre y riesgo, en virtud de las posibilidades de que no avancen las transformaciones o se reviertan los resultados deseados siempre se encuentran presentes. Debido precisamente a la carga de incertidumbre y riesgo, el proceso de cambio enfrenta problemas de resistencia ya que los actores perciben que se violentan las condiciones de seguridad existentes, sean éstas buenas o malas, pocas o muchas, tanto en el ámbito individual como en el social o grupal y en el institucional. Es por ello que tanto de modo consciente como involuntario, se intenta defender la permanencia del estatu quo. Ya Maquiavelo (el Príncipe, Cap. VI) advirtió de estas resistencias cuando dijo que “no hay nada más difícil de emprender, ni más dudoso de hacer triunfar, ni más peligroso de manejar que introducir un nuevo orden de cosas, porque el innovador tiene por enemigos a todos aquellos a quienes les ha ido bien bajo las condiciones anteriores, y por tibios defensores a todos aquellos a quienes les podría ir bien bajo el nuevo orden”.

En efecto, en los individuos existen hábitos, inercias, temores y una serie de factores diferentes que se esgrimen para resistirse a cambiar. Las instituciones, por su parte, también oponen resistencia a los cambios mediante inercias estructurales y de los distintos grupos de la organización, lo que conduce a incrementar la rigidez institucional y la impermeabilidad a las transformaciones. Esta reacción, sin embargo, suele ser normal ya que el cambio se percibe como una amenaza a las relaciones existentes de poder, a las habilidades instaladas y a la asignación y manejo de los recursos. Todo ello incrementa la resistencia y la negativa a cambiar, aún y cuando las condiciones que se vislumbran al final del proceso, sean claramente mejores a las actuales.

En México, a mediados de la pasada década de los ochenta, el Estado emprendió su desmantelamiento impulsando la apertura comercial, la privatización de empresas públicas y reformas en el ámbito electoral, en un intento por remediar problemas fiscales y de gasto, la obesidad de la burocracia y para dar cabida a una sociedad civil cada vez más crítica y demandante de eficacia gubernamental y participación política. La economía mixta, el centralismo y el ejercicio clientelar del poder que caracterizaron el paradigma del Estado interventor, habían llegado a su agotamiento; sin embargo, luego de diferentes mudanzas y ajustes en la regulación y en las estructuras gubernamentales, el proceso de transformación del régimen por uno de tipo democrático, no termina por imponerse. Es un hecho, que el régimen político mexicano continúa anclado a valores, normas e instituciones que sustentaron al régimen de partido hegemónico.<sup>15</sup> Y si bien, la democracia en México se ha

<sup>15</sup> O'Donnell (1994) sostiene que buena parte de los sistemas políticos de los países latinoamericanos y de la Europa del Este (ex soviética) no pueden ser catalogados como democracias representativas. El autor utiliza el término "democracias delegativas" para caracterizar democracias débiles institucionalmente, con un poder ejecutivo muy centralizado y con parlamentos débiles. En estos casos hay una incapacidad para resolver crisis políticas y económicas heredadas de las experiencias autoritarias pasadas.

acompañado (Meyenberg, 2002:177) de la aceptación del pluralismo y de la participación ciudadana como mecanismos para la toma de decisiones, estas transformaciones aún no entran en una fase definitiva y conviven con rasgos culturales ajenos a la democracia.

La transición del sistema político mexicano se asienta sobre el conjunto de acciones mediante las cuales el régimen ha venido adquiriendo características democráticas o poliárquicas.<sup>16</sup> Como ya se ha dicho (supra notas 7, 8 y 9),<sup>17</sup> en un lapso de tiempo que ya sobrepasa los 40 años, se han producido transformaciones que han permitido una mayor participación política de los distintos grupos de poder y de los ciudadanos a través de sus organizaciones. No obstante, el largo período de tiempo transcurrido y las transformaciones sucedidas apenas permiten considerar el proceso mexicano hacia la democracia como un proceso prolongado de transición; se trata de un proceso irreversible, no violento, no integral sino acotado al ámbito electoral y al sistema de partidos. En consecuencia, el proceso de democratización no ha llegado en modo adecuado al ámbito de la administración pública, área crítica para el ejercicio, mantenimiento y legitimidad del poder político.

<sup>16</sup> En su reelaboración teórica del término poliarquía, Dahl (1992:268) señala como las instituciones que deben estar presentes de una manera efectiva para que un orden político pueda ser clasificado como poliárquico, las siguientes: a) funcionarios electos; b) elecciones libres e imparciales; c) sufragio inclusivo; d) derecho a ocupar cargos públicos; e) libertad de expresión; f) variedad de fuentes de información, y g) autonomía asociativa. Por su parte, O'Donnell (2001:311) adiciona a la lista de Dahl tres elementos: h) los funcionarios elegidos –y algunos designados, como los jueces de las cortes supremas- no deben ser destituidos arbitrariamente antes del fin de su mandato constitucional; i) los funcionarios elegidos no deben ser sometidos a restricciones severas, vetos o exclusión de ciertas áreas por parte de actores no electos, especialmente las fuerzas armadas; y j) debe existir un territorio que defina indiscutiblemente a la población votante. En opinión de O'Donnell estos diez atributos definen en su conjunto la poliarquía.

<sup>17</sup> Véase el ensayo de Laurence Whitehead (2002) “Una transición difícil de alcanzar: la lenta desaparición del gobierno de partido dominante en México”.

Un reto de urgencia incuestionable es que el proceso de democratización se vierta a las instituciones de la administración pública como mecanismo para ayudar a asegurar ciertos mínimos de eficacia democrática. Si la democracia no tiene (Uvalle, 2001) las instituciones que favorecen la regularidad de lo social, lo político y lo económico, es difícil que se consolide como un modo de gobernar. La democracia tiene que manifestarse como la articulación de instituciones, encargada de conseguir acuerdos fundamentales para asegurar libertades públicas, derechos de propiedad y políticas equitativas de bienestar. En México, el balance actual de los logros de la democracia no es muy satisfactorio ya que según la Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP-2004),<sup>18</sup> el 45% de los ciudadanos cree que México vive una democracia pero, a pregunta expresa, el 60% está poco o nada satisfecho con ella.

### ***Ciudadanización en la administración pública***

“Las relaciones de la sociedad y el Estado contemporáneo se encuentran en una etapa que se caracteriza por la velocidad de los cambios en todos los órdenes de la vida. La formación de nuevos espacios públicos es un factor que incide de manera fundamental en el comportamiento de las esferas individual y colectiva. El repliegue de los Estados se inscribe en la lógica del dinamismo de lo público y en las tendencias que apuntan hacia la redistribución del poder en términos más democráticos” (Uvalle, 2001).

<sup>18</sup> Véase Secretaría de Gobernación (2004), Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2003, Poder Ejecutivo Federal, Ciudad de México (ENCUP-2004).

De acuerdo con lo anterior, las sociedades actuales adquieren perfiles altamente competitivos, plurales y diferenciados. Estos elementos dan cuenta de la complejidad de las sociedades de hoy y de lo difícil que resulta el ejercicio del poder. La modernidad (Touraine, 2000: 17) implica la creciente diferenciación de los diversos sectores de la vida social: política, economía, vida familiar, religión, entre otros, y la modernización política implica de modo específico (Huntington, 2001: 92): “la racionalidad de la autoridad, la diferenciación de las estructuras y la expansión de la participación política”. Paradójicamente, esta pluralidad/complejidad de la sociedad (Luhmann, 1998), y en particular del sistema político, es una de las principales justificaciones de la democracia, entendida ésta, no como una forma de dominio sino como una forma de tomar decisiones vinculantes para la sociedad.

En este marco de complejidad, un rasgo sobresaliente de las sociedades de hoy, es el surgimiento de la sociedad civil y el posicionamiento de sus organizaciones, constituidas éstas como: “fuerzas en movimiento hacia la conquista del poder político” (Bobbio 2002:1523). Los movimientos ciudadanos, en efecto, “tienen como meta aumentar su presencia en las esferas de la vida colectiva y de ese modo luchar por sus derechos en un ámbito de institucionalidad que se orienta cada vez por los valores de la democracia” (Uvalle, 2007:55). Por consecuencia, para las administraciones públicas estos movimientos no son algo pasajero ni fortuito, sino realidades que se presentan hasta conformar situaciones que reclaman atenciones y soluciones de gobierno. Los ciudadanos se organizan y exigen mayor participación política por diversas razones: porque así lo decide el grupo gobernante; porque la participación es un efecto natural del nivel de conciencia política alcanzado por los ciudadanos y porque los gobiernos provocan dicha participación como una reacción a la ineficacia y al autoritarismo con que se conducen.

Cuando se trata de gobiernos ineficaces y autoritarios, los ciudadanos organizados no sólo exigen una participación más contundente en los procesos de gobierno, también reclaman un replanteamiento del rol que el Estado debe jugar en la promoción del desarrollo.<sup>19</sup> De esta manera, la confluencia de estos factores obliga a definir la mejor forma de establecer relaciones productivas, en lo económico y en lo político, entre el Estado y la sociedad, entre gobierno y gobernados y desde luego, entre la administración pública y los ciudadanos.

De acuerdo con lo que se ha expresado, puede definirse el concepto de ciudadanización de la administración pública como el ejercicio del poder ciudadano en la administración pública. Desde la perspectiva de la democratización, este ejercicio tiene como propósito la colaboración de los ciudadanos con el gobierno, por ejemplo en la evaluación permanente de la gestión pública a través de acciones de contraloría social, fiscalización, acceso a la información, planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, entre otras, lo que no significa, en modo alguno, eximir al gobierno de sus responsabilidades.

Desde el mirador del gobierno, la ciudadanización es un efecto del proceso de democratización en tanto que desde el interior de las instituciones públicas se propician formas de participación de los ciudadanos más allá de la atención a sus demandas y expectativas. Y desde la perspectiva de los ciudadanos, la ciudadanización es la universalización real de los derechos civiles, políticos y sociales.

<sup>19</sup> Véase una amplia discusión sobre la eficacia del Estado y el replanteamiento del papel que debe jugar en la promoción del desarrollo, la estabilidad política y la paz social, en el Informe sobre el desarrollo mundial, 1997: el Estado en un mundo en transformación, del Banco Mundial, Washington D. C. Véase también Kliskberg (2005), "Hacia un nuevo perfil del Estado en América Latina: los cambios en las percepciones y las demandas de la ciudadanía", en revista Reforma y Democracia, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas Venezuela, núm. 32.

El concepto de ciudadanía hace referencia al grado en que la democracia se va convirtiendo en modo de vida, no sólo en forma de gobierno.

### ***El problema de la corrupción***

Sin duda, la corrupción es un problema y cualquiera de sus expresiones empíricas es un síntoma de malestares y disfunciones de la vida de los hombres en sociedad. En mayor o menor medida esta percepción es compartida por gobernantes, gobernados, políticos, académicos e investigadores del tema.

El concepto de corrupción evoca desintegración, degeneración, envilecimiento, ilegalidad, ilegitimidad o inmoralidad; todo ello de una fuerte carga emocional negativa. La corrupción, en sus distintas manifestaciones, es para las sociedades humanas un problema recurrente y desequilibrante, señalado así por los diferentes sistemas de normas (jurídicos, éticos, morales o religiosos). Los actos de corrupción se inscriben dentro de las acciones que subvierten el deber ser de las cosas; son transgresiones del orden jurídico o moral de una nación y causan innumerables daños.

Diferentes investigaciones sobre el problema de corrupción dan cuenta de múltiples impactos negativos en los ámbitos político, de la administración pública y privado.<sup>20</sup> En el ámbito político, por ejemplo, la corrupción puede llegar a minar la confianza en el gobierno y en sus instituciones hasta el grado de ocasionar el colapso del régimen político (Johnston 2001:89; Hodess 2004).

En el ámbito de la administración pública, la corrupción vulnera el Estado de derecho, socava la credibilidad gubernamental, aumenta los costos de control y encarece los bienes y servicios que la administración pública provee. Debido a que la corrupción distorsiona la implementación de políticas públicas (Lambsdorff 1999), los objetivos no se logran, se alcanzan parcialmente o bien se obtienen de forma ineficiente, desperdiciando recursos que podrían utilizarse en otros proyectos prioritarios. Debido a que la corrupción compromete la eficiencia y eficacia de la administración pública, termina creando su propio sistema de alimentación y acaba por institucionalizarse.

<sup>20</sup> Entre los investigadores que durante la última década han investigado sistemáticamente el problema de corrupción, pueden mencionarse a Daniel Kaufmann, Pablo Zoido-Lobaton, Luis Bates, Aart Kraay, del Banco Mundial; a Susan Rose-Ackerman de la Universidad de Yale; a Michael Johnston de Universidad Colgate; a Robert Klitgaard y Samuel Huntington de la Universidad de Harvard; a Guillermo O'Donnell de Kellogg Institute; a Peter Eigen y Lambsdorff J. de Transparencia Internacional; a Paolo Mauro y Vito Tanzy del FMI, etc. Estos investigadores, auspiciados por sus organismos han desplegado una actividad investigadora importante, particularmente a partir de que el tema fue puesto en la agenda internacional a partir de la pasada década de 1990. En México se pueden mencionar investigaciones empíricas realizadas por Transparencia Mexicana, particularmente en el ámbito de las "mordida" (el soborno), a CEI-Consulting & Research en el ámbito del soborno y el fraude en las Pequeñas y Medianas Empresas Mexicanas (PyMES); a Fundar en el rubro de transparencia presupuestaria; al Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) y el Tecnológico de Monterrey en los ámbitos de Captura del Estado y Corrupción administrativa; a PricewaterhouseCoopers en materia de opacidad.



En el ámbito privado la corrupción aumenta los costos de hacer negocios, porque los empresarios que pagan sobornos a funcionarios para solucionar sus asuntos, los repercuten como gastos de operación y los transfieren al consumidor.<sup>21</sup> Por tal razón, la corrupción encarece la disponibilidad de bienes y servicios privados y desalienta la competencia. Como se ve, donde se hace presente la corrupción, ahí hay degradación y deterioro; algo no está funcionando como debe. Pero, ¿qué se entiende por corrupción?

### ***Concepto de corrupción***

Cuando los expertos tratan de definir la corrupción, unos ponen el énfasis en la calidad de los sujetos que intervienen en la acción calificada como corrupta, señalando que en general afecta a los funcionarios públicos. Otros analizan la corrupción como una mera cuestión económica asociada a los costos de los productos o a la eficiencia de los bienes y de las asignaciones que aparecen en el intercambio corrupto. Otros, finalmente, señalan los aspectos morales en juego o las consecuencias políticas derivadas de dichas prácticas (Malem 2000).

No obstante estas consideraciones, existe consenso en definir la corrupción como: el uso de recursos públicos (financieros, políticos o legales) para la obtención de ganancias privadas (económicas, en especie o de rango), o como: el abuso de un cargo público para

<sup>21</sup> Véanse los resultados del estudio de diagnóstico sobre el fraude y la corrupción realizado por CEI Consulting & Research en las pequeñas y medianas empresas mexicanas (PyMES). Según el estudio las PyMES gastan el equivalente al 10% de sus ingresos anuales totales, unos 29 mil 700 millones de dólares, en pagos ilegales por trámites y servicios ante las agencias gubernamentales; gastos que, desde luego, se suman a los costos de operación impactando los precios al consumidor.

beneficio privado. Sin embargo, estas definiciones popularizadas por investigadores del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, dan pie a cuestionamientos, sobre todo cuando se les trata de aplicar e identificar en las expresiones empíricas.

La Organización de Naciones Unidas sostiene que la corrupción “consiste en algún tipo de abuso de poder” y que su “concepto genérico podría ser el abuso de la función pública para obtener ganancias personales directas o indirectas”. Sin embargo, con el propósito de facilitar un consenso en torno de dicho concepto, el Secretario General de la ONU propuso consensuar una definición por vía ejemplificativa, señalando una lista de expresiones empíricas de corrupción. Entre los actos mencionados se encuentran el soborno, la extorsión, el fraude, la compra y entrega de votos, las contribuciones políticas ilícitas, el abuso de poder y el abuso de confianza, la malversación de fondos públicos y el conflicto de intereses.<sup>22</sup> Esta ejemplificación, en la medida en que no agota todos los casos que pueden ser calificados como corruptos, se convierte en una evidencia de lo complicado que resulta ofrecer una noción precisa de corrupción, que comprenda todas sus expresiones empíricas.

Si bien es cierto que suele circunscribirse el fenómeno de la corrupción al sector público, vale la pena señalar que la corrupción no es prerrogativa del gobierno ya que involucra a la comunidad entera incluyendo al sector privado y a la sociedad civil. De acuerdo con esto, se puede

<sup>22</sup> Informe del Secretario General a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, Sexto Período de Sesiones, Viena, 28 de abril a 9 de mayo de 1997. Promoción y mantenimiento del imperio de la ley y la buena gestión de los asuntos públicos; medidas contra la corrupción; E/CN.15/1997/3; citado por Jorge F. Malem en Globalización, comercio internacional y corrupción (2000), Gesisa España, pp. 23-24.

distinguir entre corrupción pública y privada según que ocurra en uno o en otro sector y, en el ámbito de la corrupción pública, puede hablarse de corrupción política y administrativa.

Para los propósitos de este artículo, que no van más allá del ámbito gubernamental, se entiende por corrupción el uso de recursos públicos -financieros, políticos o legales- para la obtención de ganancias privadas, económicas, en especie o de rango. La corrupción subordina los intereses generales a los particulares y tiene efectos negativos sobre la equidad y eficiencia en la asignación de recursos públicos; perjudica más a quienes menos tienen,<sup>23</sup> permite la duplicidad de esfuerzos y el desperdicio de energía y socava la confianza de los inversionistas, tanto nacionales como extranjeros. La corrupción mina las bases mismas del Estado porque se desarrolla al margen de las normas y las instituciones.

La corrupción es un acto racional y situacional, cuya lógica es la depredación. Por consecuencia, aprovecha cualquier espacio que le favorezca. De acuerdo con esto, la corrupción no puede ser estudiada fuera de contextos específicos debido a que se produce en circunstancias, espacios y tiempos determinados donde intervienen factores políticos, económicos, culturales, institucionales y organizacionales que al conjuntarse actúan como sus condiciones de posibilidad. Se trata de un problema multicausal en su realización y multifactorial en su explicación.

<sup>23</sup> De acuerdo con la Encuesta de Corrupción y Buen Gobierno de 2003, de Transparencia Mexicana, mientras que los hogares, en general, destinaron el 7.0% de su ingreso al pago de mordidas, para los hogares con hasta un salario mínimo, estos pagos representaron un 29.5%. Estas cifras confirman efectos importantes de la corrupción en la pobreza y la inequidad.

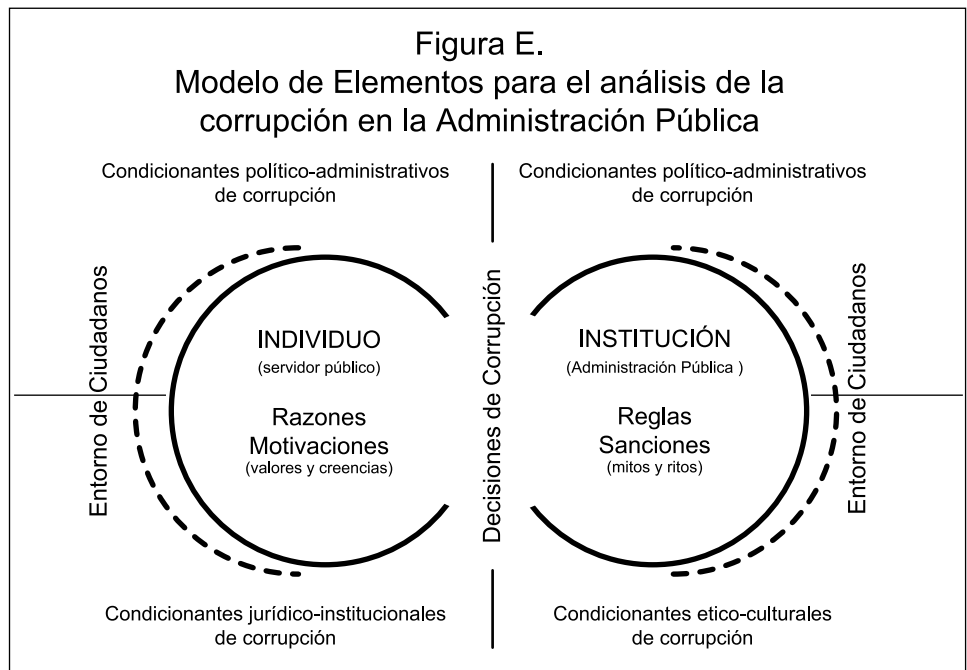
***Actores y factores condicionantes de corrupción:  
Un modelo para el análisis de la corrupción***

Debido a que la vida de los individuos no se explica si no es en función de sus interacciones con las instituciones ya que éstas le proporcionan certidumbre, le garantizan su sobrevivencia y le dan sentido a su realidad, se propone un modelo de aproximación teórico-metodológica para el análisis del problema de la corrupción en la administración pública.

Este modelo se conforma de tres actores y cuatro categorías de factores condicionantes de corrupción. Los actores son: el individuo, la institución y el entorno y los factores condicionantes de corrupción, clasificados en cuatro categorías, son: político-administrativos, jurídico-institucionales, socio-económicos y ético-culturales.

El modelo de análisis supone, en primer lugar, que las decisiones de corrupción en la Administración Pública federal se producen en la intersección de los tres actores y, en segundo lugar, que en el ámbito específico de cada actor existen y se producen condiciones que propician las prácticas tipificadas como de corrupción. Según esto, parece posible identificar para cada actor, características distintivas que al conjuntarse favorecen las comisión de actos de corrupción. Esto significa que la conducta corrupta es una práctica producida por la conjunción de características que tienen que ver con la política y la administración, con la institucionalidad, con la economía y con la cultura, aunque el acto concreto, como es natural, sólo es imputable al individuo.

Véase a continuación en la figura E, la representación gráfica de este modelo y sus elementos generales, y seguidamente sus contenidos conceptuales.



Como puede apreciarse, el modelo de análisis muestra cuatro categorías de factores condicionantes de corrupción y tres actores que son productores o portadores de dichos factores. Para los propósitos de este modelo, a continuación se definen los elementos, tanto en su comprensión como en su extensión conceptuales.

## **Actores**

<b>Actor</b>	<b>Significado</b>
Individuo	Servidor público, político o burócrata, en tanto decisor racional dentro del marco de la institución específica de la Administración pública donde se desempeña y del marco de motivaciones, valores y creencias personales.
Institución	Reglas formales y/o sistemas de incentivos, las reglas informales, los mitos y los ritos orgánicos que constriñen la racionalidad de las elecciones que toman los servidores públicos. En tanto institución, la administración pública tiene que ver con la capacidad para responder a las demandas de los ciudadanos sin establecer diferencias políticas entre ellos y dentro de un marco que garantice la aplicación de reglas del juego democrático.
Entorno	Conjunto de ciudadanos o gobernados en tanto destinatarios del ejercicio del poder político a través de las políticas públicas. Las relaciones entre gobierno y gobernados implican contenidos valorativos acerca de la manera como éstos se sienten tratados por los servidores públicos. Si bien el concepto de entorno implica una extensión conceptual mayor a la de conjunto de ciudadanos-usuarios, es preciso realizar este acotamiento conceptual por razones metodológicas.

***Categorías de factores condicionantes de prácticas de corrupción***

Son factores condicionantes de corrupción, las prácticas, características o elementos de los actores que inducen, de forma explícita o implícita, a la comisión de actos de corrupción o que abren espacios propicios para su realización.

Categoría	Significado
Político-administrativos	<p>Dentro de esta categoría se incluyen aquellas prácticas, características o elementos del servidor público y de la institución que permiten advertir un manejo politizado de la cosa pública. El supuesto clave en esta categoría consiste en que la politización en la administración pública es un elemento que polariza la implementación y el desarrollo de las políticas públicas radicalizando la posición y la postura de cada uno de ellos.</p> <p>Los elementos de este criterio revelan un desequilibrio entre la intención política, el estado de derecho y las necesidades y expectativas de los gobernados, ya que lo político se convierte en la norma de asignación de recursos, demeritando la institucionalidad y el profesionalismo con que debe ejercerse la gestión.</p>

(continúa)

Categoría	Significado
Jurídico-institucionales	<p>En esta categoría se inscriben prácticas, características o elementos que evidencian un bajo nivel de institucionalización de prácticas democráticas en la administración pública, abriendo espacios para que se manifiesten comportamientos de depredación tanto de servidores públicos como de ciudadanos, bien en lo individual, bien en lo grupal. El supuesto subyacente en esta categoría consiste en que el bajo nivel de institucionalización de prácticas democráticas, no es suficiente para inducir en el servidor público los comportamientos requeridos para una adecuada interacción con la institución” y dentro de ella. Esta circunstancia lleva a privilegiar, por parte del servidor público, la discrecionalidad en vez de la norma, la discriminación en vez de la universalidad de los derechos, la informalidad y la ilegalidad en lugar de la vigencia de la ley. Se trata, como en el criterio anterior, de un desequilibrio entre la intencionalidad política, el estado de derecho y la atención a las demandas de los ciudadanos, que en la administración pública se percibe como impunidad, ausencia de contraloría social, inexistencia de rendición de cuentas y un precario nivel de institucionalización de la profesionalización de los recursos humanos (del servicio profesional de carrera).</p>

(continúa)



Categoría	Significado
Socio-económicos	<p>En esta categoría se inscriben prácticas, características o elementos que en la administración pública encarecen los bienes y servicios públicos propiciando una distribución de los mismos, en forma discrecional, desigual y discriminatoria.</p> <p>Específicamente, en esta categoría se encuentran elementos que evidencian ineficiencias tales como: improductividad, ausencia de información pública, exceso de trámites y una regulación confusa y de baja calidad, lo que incrementan los costos de transacción.</p>

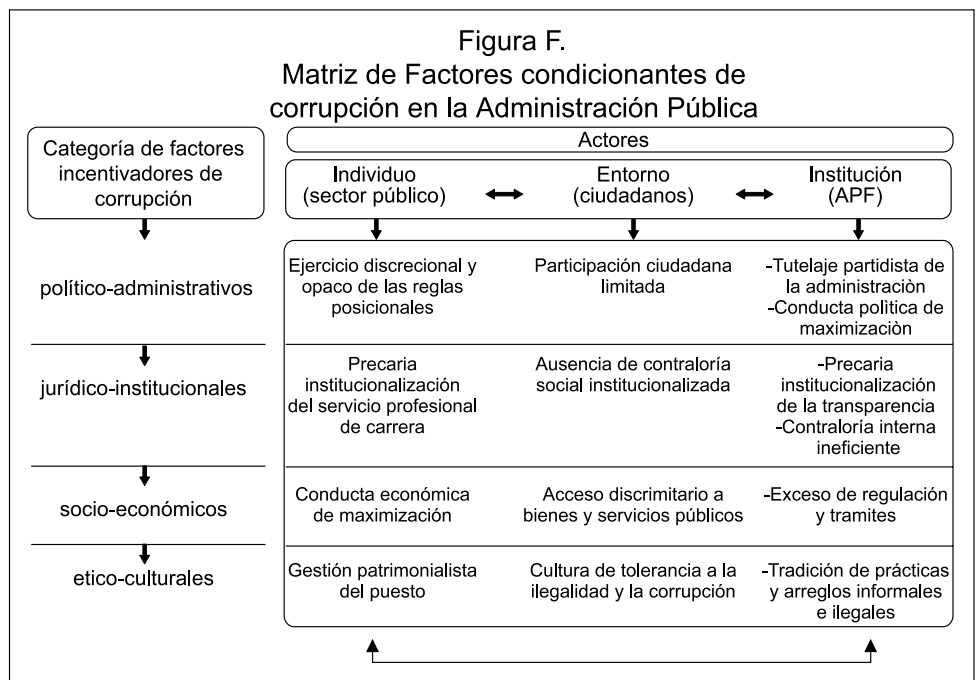
(continúa)

Categoría	Significado
<p style="text-align: center;">Etico-culturales</p>	<p>En esta categoría de factores se incluyen elementos cognitivos, presentes en la relación entre gobierno y gobernados, como determinantes de comportamientos y actitudes específicos. Dichos contenidos cognitivos integran el concepto despectivo que los ciudadanos tienen sobre los burócratas, los servidores públicos y los políticos respecto de la probidad y el profesionalismo con que se conducen en la administración pública.</p> <p>Concretamente, se trata de la asociación conceptual y valorativa que los gobernados hacen de burocracia con ineficiencia y de servidores públicos y políticos con deshonestidad y corrupción. Esta asociación de contenidos, puesto que subyace predisponiendo el tipo de interacción, propicia relaciones de dependencia, contradependencia e insurgencia. Sin lugar a dudas no hay interdependencia entre los valores de la democracia (igualdad, justicia, libertad, propiedad y seguridad) y los valores que los servidores públicos aplican en el ejercicio cotidiano de la gestión.</p>

(finaliza)

### ***Matriz de condicionantes de corrupción***

Quando actores y factores se intersectan en el ámbito empírico de las instituciones de la administración pública, es posible advertir elementos y características que al conjuntarse producen un escenario de incentivos específicos, propicio para que se cometan actos de corrupción. Dichos elementos y características permiten la construcción de una matriz como la de la figura F, donde se muestran las condiciones específicas de posibilidad de la corrupción, por categoría y por actor.



## ***Conclusión***

Se ha dicho que la administración pública es una institución del orden político y es parte de la organización del Estado. Desde la perspectiva política, las funciones de la administración pública tienen que ver con el ejercicio y mantenimiento del poder, es el instrumento a través del cual se materializan y se llevan a cabo las políticas públicas, lo que, entre otros resultados, permite mantener la legitimidad del orden político (Mayntz, 1994:13-23). En el orden constitucional del Estado, la administración pública cumple la función de universalizar, sin distinción alguna, los derechos de los ciudadanos; su compromiso es con la democracia.

En nuestro país, de acuerdo con las aspiraciones constitucionales del régimen político, la administración pública debe ser pensada como una institución de la democracia, comprometida con la sociedad y con los gobernados. Este es el compromiso que debe asumir por disposición constitucional debido a que los valores democráticos de libertad, justicia y equidad, constituyen el contenido del régimen al que aspiran los mexicanos.

En tanto institución, la administración pública es un conjunto de reglas; es portadora de derechos y obligaciones, de incentivos y sanciones cuya aplicación y observancia son esenciales para el equilibrio de las fuerzas e intereses que configuran la sociedad. Sin embargo, para ejercer su cometido de acuerdo con los valores democráticos, la administración pública requiere de varios elementos. En primer lugar necesita comprometerse con la vigencia del estado de derecho pues no sólo debe cumplir con la aplicación de las normas de interés público sino que tiene la encomienda de definir y aplicar reglas del juego para (Uvalle, 2007:15) asegurar la cooperación de los actores y organizaciones sociales, amortiguando los conflictos políticos y económicos. Estado de

derecho significa que (Uvalle, 2007:32) gobernantes y administradores del Estado se sujetan a la ley como garantía para que en la sociedad prevalezca la certidumbre institucional y perdure en la vida pública la confianza en las autoridades.

En segundo lugar, la administración pública requiere comprometerse con la eficacia/eficiencia como condición indispensable para generar (Uvalle, 2007:98) los resultados que necesita la sociedad para vivir, sobrevivir y desarrollarse. Su punto de referencia más importante es el mejoramiento real de la calidad de vida de los ciudadanos, por lo que debe estar atenta a las demandas, expectativas e intereses en conflicto.

En tercer lugar, la administración pública requiere de la legitimidad como un componente esencial que la autoriza en el cumplimiento de las responsabilidades que le conciernen. Legitimidad es (Uvalle, 2007: 33) la acreditación de que el poder público es aceptado, reconocido y apoyado por los ciudadanos; es el efecto que producen sobre los gobernados, la eficacia/eficiencia y la actuación de la administración pública conforme a la ley, tanto respecto de su observancia como de su aplicación.

La democracia demanda instituciones diseñadas para garantizar relaciones eficaces, honestas y transparentes entre gobierno y gobernados. Una de estas instituciones se refiere al reconocimiento -ético/jurídico- de que los ciudadanos son el fin de los actos de gobierno instrumentados a través de la administración pública. Este reconocimiento, sin embargo, no es posible sin el valor de lo público, lo que implica dos consecuencias prácticas: de un lado, la democratización del gobierno (ejercicio honesto, eficiente, transparente y responsable de la función pública) y, del otro, la participación activa de la ciudadanía

para que haga valer su derecho al escrutamiento y a la evaluación; esto es, de la ciudadanización del gobierno y de la gestión pública. Sin estos elementos la administración pública es cualquier cosa menos una institución apegada a los valores de la democracia.

La corrupción, sin embargo, impide que los valores democráticos, particularmente el valor de lo público, se viertan a la administración pública, ocasionando que predomine una visión eficientista y partidista de los servidores públicos (políticos y burócratas). Cuando el valor de lo público no existe o es poco relevante, el trabajo y los resultados de la función pública no trascienden el ámbito doméstico y se quedan dentro para beneficio privado. Bajo esta lógica, no son importantes la legitimidad, la vigencia del estado de derecho y la eficiencia/eficacia: ¿para qué se necesitan?

La eficacia del diseño y aplicación de políticas públicas, que es materia nuclear de la administración pública, supone el rescate y consolidación de lo público como valor y como espacio de actuación, a través de la participación abierta, especialmente de quienes tienen derecho. Una orientación ética real por lo público no tiene cabida para el eficientismo y el partidismo de la gestión y de los servidores públicos.

La corrupción ocasiona una disminución de la cooperación social entre los agentes productivos; es una forma que favorece a unos cuantos en detrimento del Estado y de la sociedad. A través de las prácticas corruptas, los funcionarios y los recursos de la administración pública se ponen a las órdenes de personas o de grupos particulares subvirtiendo los valores democráticos y los principios de eficiencia y legalidad, y dando al traste con la legitimidad.

Como en cualquier otra parte del mundo, en México los ciudadanos esperan que su gobierno y las instituciones sean promotores eficaces de desarrollo, el cual debe traducirse en beneficios concretos. Sin embargo, cuando el precario desempeño institucional no permite el cumplimiento de estas expectativas, se da paso a la desconfianza, a la corrupción y a la insurgencia, originando que los ciudadanos, organizadamente o de manera individual, busquen por cualquier medio solucionar sus problemas. Cuando no existe un nivel adecuado de desempeño institucional y las relaciones entre gobierno y gobernados dependen de la desconfianza y la falta de credibilidad, tanto la corrupción como la violencia son posibles ya que donde falta confianza y credibilidad, cualquier interacción puede sobrepasar a la norma y a la razón.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Para Huntington (2001:63-74) la corrupción es un producto de la modernización y en particular de la expansión de la conciencia y la participación políticas, pero sin un correspondiente buen desempeño institucional. Frente a la carencia de instituciones o ante instituciones débiles e inflexibles, la presión de la fuerza ciudadana por participar se presenta en dos formas principales: la violencia o la corrupción. Para este autor, la corrupción puede resultar funcional para el mantenimiento de un sistema político, en tanto que logra proporcionar beneficios inmediatos, específicos y concretos a grupos que de otro modo se encontrarían marginados de la sociedad; sin embargo, a la postre la corrupción tiende a acelerar o a perpetuar la debilidad de la burocracia gubernamental. En tal sentido, dice Huntington, la corrupción es incompatible con el desarrollo político de una nación.

## ***Bibliografía***

**Ayala Espino José (2004), Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado.** México, UNAM, Facultad de Economía y Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa.

**Arbós y Giner (2002), La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial,** España, Siglo XXI.

**Bobbio (2002), “Sociedad civil”, en Diccionario de política,** Bobbio, Matteucci y Pasquino, Decimotercera edición en español, México, Siglo XXI.

**Bobbio (2001), Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política,** México, Fondo de Cultura Económica.

**Cansino C., (2001), Democratización y liberalización.** Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, núm. 14, México, Instituto Federal Electoral.

**Dahl, Robert A. (1992), La democracia y sus críticos,** España, Editorial Paidós.



**Dahl, Robert A. (2002), La poliarquía. Participación y oposición, España, Editorial Tecnos.**

**Douglass North. (1993), Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, México, Fondo de Cultura Económica.**

**Eisenstadt T. (2004), Cortejando a la democracia en México: estrategias partidarias e instituciones electorales. México, el Colegio de México.**

**Gozzi Gustavo (2002), “Estado contemporáneo”, en Diccionario de política, Bobbio, Matteucci y Pasquino, Decimotercera edición en español, México, Siglo XXI Editores.**

**Hodess Robin (2004), “La corrupción política”, en Informe global de corrupción 2004 de Transparencia Internacional: [http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/PublicacionesTI/InformeGlobal/GCR\\_2004.pdf](http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/PublicacionesTI/InformeGlobal/GCR_2004.pdf) (20-10-2007).**

**Huntington S. P. (2001), El orden político en las sociedades en cambio, España, Editorial Paidós.**

**Huntington, Samuel P. (1994), La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX, Madrid, España, Editorial Paidós.**

**Johnston M. (2001), “Funcionarios públicos, intereses privados y democracia sustentable: cuando la política y la corrupción se juntan”, en La corrupción en la economía global, Kimberly Ann Elliott (Editora), México, Editorial Limusa.**

**Lambsdorff, J. (1999), “Corruption in Empirical Research”, a review, Working Paper 1999: Transparency International.**

**León y Ramírez J. C. (2004), La construcción de espacios públicos en la democracia, México, Instituto Electoral Del Estado de México.**

**Levi L., (2002), “Régimen político”, en Bobbio, Matteucci y Pasquino, Diccionario de política, Decimotercera edición en español, México, Siglo XXI Editores.**

**Luhman (1998) Teoría de los sistemas sociales (artículos), Universidad Iberoamericana, Colección teoría social, México.**

**Malem Seña Jorge F. (2000), Globalización, comercio internacional y corrupción, Gedisa, Barcelona España.**

**Mayntz Renate (1994), Sociología de la administración pública, Madrid, Alianza Editorial.**

**Meyenberg, Yolanda (2002): “Tres perfiles para el análisis de la cultura política en México”, en *Deconstruyendo la ciudadanía: Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México*, México, SEGOB, SEP, IFE, CIDE, ITAM.**

**O’Donnel G., (2001), “Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías”, en Camou A. (Compilador), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, CONACYT, IISUNAM, FLACSO, Plaza y Valdez Editores.**

**O’Donnel G., 1994), “Delegative democracy”, en *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1.**

**O’Donnel G., Schmitter P. y Whitehead L. (comps), (1994), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*. España, Editorial Paidós.**

**O’Donnel G., Schmitter P. (1988), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Buenos aires, Argentina, Editorial Paidós.**

**Offe, Claus (2004), *Las nuevas democracias. Transición política y renovación institucional en los países postcomunistas*, Barcelona España, Editorial Hacer.**

**Ojeda Mario (2005), México antes y después de la alternancia política: un testimonio, México, el Colegio de México.**

**Przeworski, A. (1994), “Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia”, en G. O’Donnell, P. Schmitter y L. Whitehead (eds.), Transiciones desde un gobierno autoritario, vol. 3, Buenos Aires, Editorial Paidós.**

**Serra Rojas Andrés (2002), Ciencia política. La proyección actual de la teoría general del Estado, Decimoctava edición, México, Editorial Porrúa.**

**Touraine Alain (2000), Crítica de la modernidad, México, Fondo de Cultura Económica.**

**Uvalle Berrones Ricardo (2007), Perspectiva de la administración pública contemporánea. Instituto de Administración pública del Estado de México A.C. (IAPEM), México.**

**Uvalle Berrones Ricardo (2005), La transformación procedimental y democrática de la Administración pública. Instituto de Administración pública del Estado de México A.C. (IAPEM), México.**

Uvalle Berrones Ricardo (2005). **Estado, economía y democracia**. Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM) México.

Uvalle Berrones Ricardo (2001). “El fortalecimiento de la vida democrática: la nueva \_\_\_\_\_ de la sociedad y el Estado”, en Revista del CLAD **Reforma y Democracia**, núm. 20, de junio de 2001, Caracas, Venezuela.

Weber Max (2002), **Economía y sociedad**, México, Fondo de Cultura Económica.

Whitehead L., (2002) “Una transición difícil de alcanzar: la lenta desaparición del gobierno de partido dominante en México”, en Elizondo y Nacif (comps.), **Lecturas sobre el cambio político en México**, México, Fondo de Cultura Económica y Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Woldemberg J. (2003), “La transición democrática mexicana: seis tesis”, en Enrique Suárez-Iñiguez (coord.), **Enfoques sobre democracia**, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.





## Abstract

*El artículo explica cómo el ejercicio del poder se lleva a cabo en las instituciones del régimen político, del cual se derivan las reglas que permiten el gobierno de la sociedad, así como la distribución de los beneficios colectivos y las restricciones que deben cumplirse para asegurar la estabilidad de la sociedad, destacando en este sentido, la importancia de las redes de políticas públicas que son una herramienta para construir e implementar decisiones y acciones considerando la relación de los gobernantes y los gobernados, los cuales dan vida a los procesos de la vida comunitaria sin desconocer el papel de las estructuras de la administración pública entendida en la definición y operación de las redes de respuesta gubernamental, que se encaminan hacia los problemas de carácter público.*

## De las instituciones del régimen a la institucionalización de las redes de política pública

**Freddy Mariñez Navarro\***

*Palabras clave: Gobernantes, gobernados, política pública, redes y régimen.*

*The article explains how the exercise of power is carried out in the institutions of the political regime, from which the rules that allow the government of the society, as well as the distribution of the collective benefits and the restrictions are derived which must be fulfilled to assure the stability of the society, emphasizing in this sense, the importance of the networks of public policy which are a tool to construct and implement decisions and actions considering the relation of the governors and the governed ones, which give life to the processes of the communitarian life if to not know the paper of them structure of the public administration understood in the definition and operation of the networks of governmental answer that is directed towards the problems of governmental function Governing.*

*Key words, governed, political public, networks and regime.*

\* Profesor-Investigador Titular de la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP), Tecnológico de Monterrey -Campus Monterrey-. Coordinador de la Cátedra de Investigación "Administración Pública, Gobierno y Ciudadanos".

## ***Introducción***

Cuando analizamos la relación Estado-sociedad, la ubicamos en el campo institucional expresado mediante dos relaciones distintas. La primera, la relación entre el gobernante y los ciudadanos, y la segunda, la relación del gobernante con los funcionarios públicos. La primera ha sido la preocupación de las investigaciones en lo relativo a las instituciones del régimen político y su relación con el control o la rendición de cuentas. La segunda cobra también relevante importancia porque presenta los retos de los funcionarios electos para buscar controlar a la burocracia del Estado en la implementación de las políticas públicas. No son muchas las investigaciones que abordan una relación distinta a las dos esbozadas. La referencia a la relación entre gobernantes, burocracia y actores-ciudadanos, es el tema abordado en el presente artículo. Tiene como objetivo identificar cada una de estas relaciones institucionales mostrando la importancia de esta última a consecuencia de las transformaciones complejas tanto de la organización administrativa del Estado como de los procesos de la política pública.

## ***La clásica relación institucional gobernante-ciudadanos***

En cuanto a las instituciones del régimen, se ha venido señalando que la conexión entre la democracia y aquellas, se basa en que los gobiernos son representativos porque son electos por lo que el control es fundamental. Al explorar estas instituciones recurrimos a los teóricos que han sustentado su análisis en el marco de la democracia representativa. Para ellos el acceso al poder y el ejercicio de éste son piezas fundamentales. Se ha identificado el sistema político como democrático sólo viendo el carácter de la competencia abierta, así como



la participación electoral (Dahl, Sartori, Przeworski, entre otros). Por ejemplo, Robert Dahl cuando explica la democracia moderna lo hace utilizando el término Poliarquía, entendido como “un régimen político que se distingue, en el plano más general, por dos amplias características: la ciudadanía es extendida a una proporción comparativamente alta de adultos, y entre los derechos de la ciudadanía se incluye el de oponerse a los altos funcionarios del gobierno y hacerlos abandonar sus cargos mediante el voto” (1993: 266). Estas dos características se concretan con la presencia de las siete instituciones fundamentales indispensable para la democracia y en particular para la escala del moderno Estado nacional. Así, estas instituciones<sup>1</sup> son necesarias para la instauración del proceso democrático en el gobierno de un país, es decir, son necesarias para cumplir con los criterios siguientes: igualdad de voto, participación efectiva, comprensión esclarecida, control del programa de acción e inclusión.

Por otro lado, Sartori (2004) ha sustentado su análisis, al menos para el caso de México, en tres ejes: el sistema electoral, la no reelección y los poderes presidenciales. De esta manera, nos lleva a ver la reforma política como una tarea de ingeniería institucional: ¿Qué instituciones son las que permitirían a los gobiernos que gobiernen al tiempo que los ciudadanos amplíen la base de consenso social de muchas decisiones? También Przeworski ha venido expresando que “..La afirmación de conexión entre la democracia y la representación se basa en que los gobiernos son representativos porque son electos: si las elecciones son libremente disputadas, si la participación es limitada, y si los ciudadanos gozan de libertades políticas, entonces los gobiernos actuarán de

<sup>1</sup> Funcionarios electos, elecciones libres e imparciales, sufragio inclusivo, derecho a ocupar cargos públicos, libertad de expresión , variedad de fuentes de información y autonomía asociativa.

acuerdo con el mayor interés del pueblo” (1998: 9). Visto así, el autor ha esquematizado esta institución de la siguiente manera:

- a.- “Los mandatarios, aquellos que gobiernan, son electos a través de elecciones.
- b.- Mientras que los ciudadanos son libres para discutir, criticar y demandar en cualquier circunstancia, no están capacitados para ordenar qué hacer al gobierno.
- c.- El gobierno se encuentra dividido en órganos separados que pueden controlarse recíprocamente, y está limitado en cuanto a lo que pueda hacer, por una Constitución.
- d.- Los gobernantes están sometidos a elecciones periódicas” (1998:7-8).

Tomando estas premisas de la representación, es útil preguntarnos ¿cuál es el papel de las instituciones políticas del régimen? El pensamiento clásico de Maurice Duverger podría considerarse unas de las pioneras en intentar describir este concepto al plantear que ésta concede a los ciudadanos un margen mayor de libertad. Así, este autor establece que “..Un conjunto de instituciones políticas en vigor en un país y momentos dados, constituyen un “régimen político”; en cierto modo, los regímenes políticos son como constelaciones cuyas estrellas son las instituciones políticas” (1996:65). Al circunscribir la institución política al régimen, el mismo Duverger precisa tres instituciones fundamentales: la representación popular y la elección; el control jurisdiccional de los gobernantes y, la separación del Gobierno y del Parlamento.

La primera institución del régimen, la representación popular y la elección se basa en la elección como procedimiento utilizado para la designación de los gobernantes y del funcionamiento democrático en

oposición a la herencia, la cooptación y la toma violenta del poder. Es importante destacar que el principio de la representación popular se basa en las elecciones competitivas donde los ciudadanos eligen entre varios candidatos: si todos los hombres son libres e iguales, ninguno puede mandar a los demás salvo que haya sido electo por ellos para hacerlo.\* La segunda institución, el control jurisdiccional de los gobernantes, es un aspecto de la división de poderes que existe vía tribunales y que tiene como objetivo controlar a los gobernantes. Estos -parlamento y gobierno- toman decisiones que organizan y orientan a la nación. Estas decisiones crean reglas jurídicas aplicables a los ciudadanos. De este modo se presentan bajo forma de textos jurídicos que tienen fuerza obligatoria tales como Constitución, leyes, decretos, reglamentos, resoluciones, decisiones individuales. Así pues, las jurisdicciones son los órganos del Estado que aseguran la aplicación de las reglas de derecho establecido de esta forma por los gobernantes.

Y la última institución señalada, la separación del gobierno y del parlamento conduce a la realización de los checks and balances, es decir, el control mutuo entre el Ejecutivo y el Legislativo, caracterizado por el vínculo indirecto con el ciudadano. Guillermo O'Donnell precisa que este tipo de control no es más que un sistema intraestatal de controles, es decir, un control entre agencias del Estado que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones legales, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden ser calificadas como ilícitas. Estamos hablando de la rendición de cuentas horizontal. Para el caso mexicano, el control

\* En las democracias modernas los partidos políticos se convierten en la institución esencial de la representación. De allí el concepto de democracia representativa.

horizontal o el intraestatal se expresa directamente en la constitución política, también denominado de pesos y contrapesos, está expresado mediante el control legislativo respecto del Poder Ejecutivo, establecido en los artículos 73 y 74 de la Carta Magna, así como también en las leyes orgánicas del Congreso de la Unión y de la Contaduría Mayor de Hacienda. Según José Trinidad Lanz Cárdenas (citado por Carla Huerta Ochoa; 1998), este ámbito de control se realiza esencialmente en tres aspectos:

- a.- “El control de legislación, el cual comprende la implementación de medidas de control a través de decretos o leyes que establecen una normatividad tendiente a regular específicamente los planes, el manejo de los recursos económicos e inclusive la conducta de los servidores públicos;
- b.- El control presupuestal que abarca tanto la aprobación inicial como la verificación de la cuenta anual; y
- c.- El control político. Éste se ejerce a través de la facultad de exigir a los secretarios de estado y titulares de organismos y empresas de participación estatal que comparezcan ante las Cámaras a informar sobre su desempeño, e incluso a través de la facultad de constituir comisiones especiales para investigar las actividades, los ejercicios presupuestales y el cumplimiento de programas por parte de las entidades de la administración pública federal” (1998: 128. 129).

También el control horizontal se refleja en el control interorgánico del Poder Ejecutivo respecto de actos del Poder Legislativo. Esto se desprende de las facultades legislativas del Presidente de la República: la iniciativa de ley, la posibilidad de participar en la discusión de la misma y el derecho de ejercitar o no el veto.<sup>2</sup>

De esta manera, el control o la rendición de cuentas es un concepto fundamental a tomar en consideración cuando exploramos las instituciones gubernamentales y administrativas ya que nos plantea el alcance y los diversos sistemas de control del poder.<sup>3</sup> Así pues, en el ejercicio democrático de éste, “la rendición de cuentas es un modo para generar un clima de confianza que permita a los gobernantes y los gobernados construir puentes de comunicación y colaboración para ensanchar y fortalecer los valores de la vida pública” (Uvalle; 2007: 112). Viéndolo de esta manera, la noción de rendición de cuentas

<sup>2</sup> George Tsebelis (2006) analiza la relación entre gobiernos y parlamentos mediante tres visiones: el primer análisis estudia las condiciones posicionales del establecimiento de agenda, concentrándose en diferentes tipos de gobiernos parlamentarios donde estudia la capacidad de imponer sus preferencias al parlamento. El segundo análisis se concentra en las disposiciones y arreglos institucionales del establecimiento de agenda. Y el tercer análisis muestra las diferencias del análisis de los jugadores con veto con descripciones de sistemas de partidos, discreción ministerial o duración del gobierno como medida de predominio ejecutivo. En el caso mexicano, el veto es la facultad del presidente contenida en el artículo 72, incisos b) y c), que le permite impedir que un proyecto llegue a convertirse en ley; éste puede ser total o parcial y debe en todo caso ser expreso, dado que el silencio en relación con un proyecto pasados 10 días hábiles implica su aprobación (Carla Huerta Ochoa; 1998:149).

<sup>3</sup> Las formas de control de la Administración Pública son el control parlamentario, el control de procedimientos, el control de resultados, la competencia administrativa y el control social. El primero, el parlamentario, tiene como “controladores” a los políticos. Esta es la vía clásica de Accountability y reconoce no sólo la separación de poderes sino precisamente la realización de los checks and balances, es decir, el control mutuo entre el Ejecutivo y el Legislativo. El segundo control, los procedimentales es fundamental en la fiscalización republicana de los gobiernos. Ella se realiza a través de mecanismos internos a la administración. El tercer control, el de la lógica de los resultados, se realiza básicamente, mediante la evaluación a posteriori del desempeño de las políticas. El cuarto control, el de la competencia administrada basa su estructura en la premisa de que el monopolio en la prestación de servicios públicos es ineficaz y no responde bien a la demanda de los ciudadanos. Y el quinto control, el control social, es el que hace a los ciudadanos “controladores” de los gobernantes, no sólo en las elecciones, sino también a lo largo del mandato de sus representantes (CLAD; 2000).

según Andreas Schedler “incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (answerability). Por otro lado, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (enforcement)” (2004:12). Cabe enfatizar entonces que la rendición de cuentas del poder político puede verse desde lo legal y desde lo político. Desde lo legal, la entendemos como aquella accountability orientada a garantizar que las acciones de los funcionarios públicos estén enmarcadas legal y constitucionalmente. Y desde lo político, la podemos identificar como la capacidad del electorado para hacer que las políticas públicas respondan o se adecuen a sus preferencias. Es importante destacar que estas dos visiones son las que explican las tres dimensiones de la rendición de cuentas: la dimensión de información (obligación del poder a abrirse a la inspección pública), la dimensión argumentativa (lo fuerza a explicar y justificar sus acciones) y la dimensión punitiva (lo supedita a la amenaza de las sanciones) (Andreas Schedler; 2004).

### ***La intrincada relación gobernante-funcionarios públicos***

La segunda relación institucional, la del gobernante y los funcionarios públicos o burocracia, cobra también relevante importancia porque presenta los retos de los funcionarios electos de buscar controlar a la burocracia del Estado en la implementación de las políticas públicas.<sup>4</sup> Si

<sup>4</sup> Según Kenneth A. Shepsle y Mark S. Bonchek, “...la actividad de los políticos es la formulación de políticas públicas y los procedimientos constitucionales especifican cómo deben hacerlo; pero, aun las políticas formuladas de acuerdo con las estipulaciones constitucionales más rigurosas, no son la última palabra. Las políticas no se implementan solas. Alguien debe ejercer la autoridad y gastar los recursos otorgados por una ley, y ese “alguien” es el burócrata; sin embargo, si la política que realmente pone en práctica un agente burocrático se aleja de la que formularon sus mandantes políticos, significa un desliz o desviación de la agencia” (2005:354).

entendemos la burocracia no sólo como una gama de recursos humanos o un sistema de empleo, sino como un conjunto articulado de reglas y pautas de funcionamiento que se insertan en el Poder Ejecutivo con la idea de dar continuidad, relevancia y coherencia a la política pública, al tiempo que asegura un ejercicio neutral, objetivo y no arbitrario de los poderes públicos, podemos afirmar entonces que es un actor clave ya que su rol, además de implementar las decisiones de los políticos, es alentar acuerdos con otros actores políticos y sociales para llevar dichos acuerdos a la práctica. En el caso latinoamericano, la debilidad de la burocracia ha contribuido a la debilidad del Poder Ejecutivo ya que ha servido más como un recurso privado de los partidos políticos en el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas. Con la práctica de las instituciones para reforzar el poder partidista, las burocracias, haciendo caso a los intereses políticos, dificultan el desarrollo institucional de la política pública, así como la labor de otros actores –partidos de oposición, organizaciones de la sociedad civil – en el fortalecimiento de la misma. Ira Sharkansky (1999) lo ha dejado claro cuando precisa que las diversas variedades de la política hacen probable que un proyecto fracase, al menos con respecto a algunas de sus metas. De esta manera, con el objeto de ayudar a los analistas de la política que tratan de mejorar la calidad gubernamental, este autor identifica varios tipos de políticas que pueden reducir la calidad de la política pública:<sup>5</sup> el populismo, el partidismo, el clientelismo, la ideología, las predisposiciones o prejuicios de los políticos electos

<sup>5</sup> Para Eugenio Lahera la calidad de la política pública podría concebirse como una política de excelencia que corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática, que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Debe por ello, incluir orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, así como la previsión de sus resultados (2006:77).

con respecto algunas cuestiones de los burócratas, el interés propio y la política burocrática que trata de los poderes que van a asignarse a los burócratas o funcionarios públicos por los políticos o de los modos en que se ejercerían estos poderes. Visto así, - tal como dice Adam Pzeworski (2004)- lo ideal sería que una burocracia implemente aquellas decisiones tomadas por los políticos pero orientadas al interés general, sin llegar a transformarse en un instrumento de aquellos intereses que sean meramente partidarios o grupales. En este sentido y más allá de Pzeworski, “no se puede olvidar o menospreciar que la legitimidad política de un gobierno ante sus ciudadanos no reside únicamente en su capacidad gerencial de prestar servicios públicos de calidad, sino también en su capacidad institucional de operar conforme a la legalidad y ser ajenas a formas de corrupción” (Aguilar: 2007: 418). De esta manera, las acciones y decisiones de los actores gubernamentales deberían definirse como políticas cuando estos actúan al calor de los deberes y funciones institucionales, ya que esto es lo que genera la confianza del público en las instituciones administrativas y gubernamentales, “exigiendo que éstas se vigilen así mismas para evitar que se conviertan en cotos cerrados de poder y en consecuencia de ilegalidad” (Uvalle; 2007: 96).

***Ampliar la relación institucional: administración pública democrática y política pública centrada en redes de actores***

La relación institucional entre ciudadanos y gobernantes; y la del gobernante y funcionarios públicos actualmente se transforma debido a los cambios económicos, políticos y sociales que de manera vertiginosa y compleja se dan en la sociedad. Un gobierno democrático tradicional con una administración pública jerárquica se encuentra hoy con



obstáculos para enfrentar contextos complejos, inciertos y dinámicos. Ricard Gomà e Ismael Blanco del instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona han enumerado de una manera atinada los ejes donde se asientan las grandes dificultades encontradas por una administración pública con visión jerárquica: “a.- las crecientes dificultades de conocimiento, dado el intrínseco carácter incierto de la sociedad postindustrial y el alto grado de fragmentación cognitiva que ésta implica; b.- la complejidad de los valores, intereses y preferencias en juego, que no sólo poseen múltiples sujetos, sino que son también ellas mismas cambiantes e inestables; c.- el carácter insostenible de la concepción jerárquica de los procesos de gobierno; y d.- la creciente interdependencia de problemas y de actores políticos, que cuestionan seriamente el modelo clásico de políticas públicas segmentado y unidireccional” (2002:1).

Ante este proceso, B. Guy Peters (2003) expone que el modelo tradicional de gobierno de la sociedad comenzó a recibir ataques, tanto en el ámbito práctico como en el académico, cuestionándose que fuera un medio apropiado para conducir efectivamente la economía y sociedad. En consecuencia, tres han sido las respuestas más frecuentes: una, enfatizar el uso de los actores societales y, especialmente, utilizar las redes de actores que rodean casi todas las áreas de políticas para su formación y administración; dos, alterar las formas en que se implementan las políticas públicas involucrando a la sociedad civil y aún a las organizaciones con fines de lucro en el suministro de los servicios; y tres, enfatizar en la eficiencia por sobre la participación con la creación de agencias y otro tipo de organizaciones autónomas o semi-autónomas, cada una de las cuales es responsable de suministrar un sólo servicio.

También James G. March y Johan P. Olsen (1997:169), plantean la revolución pública al tratar los cambios sustanciales operados en la organización de la administración pública. En este sentido, destacan tres hechos relacionados entre sí: primero, ha aumentado el número de cuerpos no departamentales “al margen del Estado”. Las funciones administrativas se han confiado a dependencias gubernamentales semi-autónomas o casi privadas....Segundo, se ha producido una extensa y compleja interpenetración de dependencias gubernamentales e intereses organizados. La determinación de políticas públicas y la administración de programas públicos se han entregado a una red de cuerpos colegiados en que los principales participantes son empleados públicos, expertos y representantes de los intereses organizados... Tercero, el funcionamiento actual del aparato administrativo se ha hecho más complejo y oscuro. Las estructuras institucionales desafían su simple descripción.

Lo planteado por estos autores pone una nueva relación de responsabilidades entre el Estado, actores de la sociedad civil y del sector privado, dando pie a lo que el mismo B. Guy Peters (2003) denomina gobernanza,<sup>6</sup> definida más simplemente como el proceso de proporcionar dirección a la sociedad. De ahí que “....Usando como asidero las bases normativas del neorepublicanismo, varios autores (Stivers, 2001; King y Stivers, 1998 entre otros) defienden la posibilidad de la democratización de la administración pública entendiendo que esto significa crear las bases para el desarrollo de relaciones colaborativas con la ciudadanía, y para propender a la creación de comunidad cívica,

<sup>6</sup> Es importante destacar que el concepto de redes de política también surge en la literatura europea como una forma específica de gobernanza. Desde esta perspectiva la introducción de las redes de política es una forma de reconocer que las políticas públicas emergen de la interacción entre actores públicos y privados, aceptando que el Estado, no es actor dominante en los procesos de elaboración e implementación de políticas.

limitada a la formación de las políticas públicas y a redes sin asidero institucionales. Acá, de hecho, se admite que ciudadanos y funcionarios públicos puedan reunirse no sólo a deliberar acerca de las agendas públicas sino a administrar y a compartir conocimiento y decisiones” (Nuria Cunill Grau; 2004: 50-51). Esta visión da razones a Joaquín Brugué y Raquel Gallego (2001) para justificar la necesidad de democratizar la administración pública:

a.- democratizando la administración pública se permite completar la participación en la política con la participación en las políticas públicas. Ello implica que a través del diálogo, conversación estructurada a partir de espacios de conflictos y de participación de actores que disponen de un mínimo de información e interés para hacerlo, se puede materializar desde las políticas públicas una participación efectiva al saber de qué están hablando los actores involucrados. Esto no sucede en la abstracción de la política sino en la concreción de los asuntos públicos. Es por ello que, “La política es un concepto muy amplio, relativo al poder en la sociedad en general. Las políticas públicas, en cambio, corresponden a soluciones específicas de cómo manejar estos asuntos públicos” (Eugenio Lahera Parada; 2002: 31);

b.- democratizando la administración pública se podría mejorar la eficiencia y la eficacia porque respectivamente al pasar de una posición de aislamiento burocrático a una vocación de consenso se reducirían las resistencias del entorno y porque los output a alcanzar habrán sido consensuados en el sistema político con los actores afectados y/o interesados en ellos. Esta razón, según Brugué y Gallego, (2001), implica que se pasa de una organización jerárquica a una administración pública interactiva; y

c.- democratizando la administración pública también se mejoraría el rendimiento institucional. Si el papel de las instituciones políticas, según Joseph M. Colomer (2001) consiste en establecer las áreas de la actividad pública, y si el rendimiento institucional se ha definido como la capacidad de las instituciones públicas de dar respuestas a las necesidades sociales y de ser efectiva en sus actuaciones o interacciones con la sociedad, entonces, son los acuerdos y la consecución de objetivos vía intervenciones directas o indirectas los generadores de las tomas de decisiones. Ello nos lleva a afirmar que la participación de actores diferentes del gobierno y funcionarios públicos en la administración pública, expresadas en la deliberación de la agenda pública y en el nuevo control social de las decisiones públicas, pueden contribuir a un rendimiento institucional.

En consecuencia, es importante destacar que la participación de actores en la administración pública es clave para una relación institucional sólida no tanto entre gobernante-ciudadanos y entre gobernante-burocracia, sino también entre gobernante-burocracia-actores-ciudadanos. De esta manera, tal como lo plantea Enrique Cabrero (2006), asistimos a un escenario en el que la legitimidad de la acción gubernamental no se deriva sólo de la legalidad ni tampoco sólo de la intencionalidad de dicha acción, sino fundamentalmente de la responsabilidad sobre las consecuencias prácticas que resultan de la acción.<sup>7</sup> La acción pública entonces, entendida como la interacción entre

<sup>7</sup> “La acción gubernamental todavía hace algún tiempo se legitimaba por objetivos e intenciones; sin embargo, en el escenario actual éstas son dimensiones insuficientes, se requiere de una legitimación por los hechos, por la capacidad de resolver problemas” (J. Leca, 1997: citado por Enrique Cabrero: 2007:26).

actores públicos y no públicos, toma importancia en la administración pública y en consecuencia, en el análisis de la política pública. Esta afirmación es central en el debate sobre la gobernanza ya que pone en cuestión la noción de Estado como elemento director de la sociedad: primero, en la medida en que la capacidad de dirección de la esfera estatal continúa basándose en el control social o en el control de los recursos esenciales; y segundo, por el proceso de definición de los objetivos de la acción pública como fuente de la interacción de actores políticos, públicos y privados (José Manuel Ruano de la Fuente; 2002:2). De allí la importancia del “adjetivo” democrático de las redes y por ende, de la gobernanza ya que se establecen “medios para la participación popular en el proceso de establecimiento de las metas, y por otro lado, medios efectivos para la rendición de cuentas que permite evaluar las actividades de quienes actúan en nombre del público” (B. Guy Peters, 2003: 3). El Consejo Científico del CLAD (2000), en este sentido, ha venido insistiendo que el éxito de la responsabilización a través de un control democrático de la gestión pública depende de estas cuatro variables siguientes:

“....la primera es el establecimiento de una articulación con las instituciones de la democracia representativa, en lugar de contraponerse a ellas, toda vez que la democratización de la sociedad política es condición sine qua non para el incremento de la participación de los ciudadanos.....La segunda variable tiene que ver con el fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado....La tercera variable se refiere al diseño organizacional del Estado, que es fundamental en cuanto a incentivar a los ciudadanos para actuar en el espacio público....La difusión de la información es la cuarta condición fundamental para el éxito del control social. Ello es así porque si los ciudadanos

tuviesen informaciones incompletas acerca de las acciones del Poder Público, ellos tendrían dificultades para controlar a sus gobernantes” (2000: 52,53).

El control democrático depende entonces de que los ciudadanos dispongan de información para valorar la actuación de los gobiernos, de que les sea posible atribuir responsabilidades y de que puedan castigar o recompensar a los políticos. “Ello por supuesto, para evitar que las estrategias de los gobernantes consistan en la manipulación de uno o más de esos requisitos para mantenerse en el poder y maximizar la autonomía de sus políticas” (José María Maravall; 2003: 23).

### ***Hacia una definición de política pública***

La política pública, expresión de decisiones colectivas democráticas, nos lleva a ver la relación cotidiana entre la sociedad y el Estado, relación ésta que toma forma de problemas y soluciones, demandas y ofertas, conflictos y arbitrajes, necesidades y satisfactores (Aguilar Villanueva; 2003). Existen, en consecuencia, varias maneras de ver el problema y de darle solución. Es la razón por la cual el análisis de la política pública es indispensable a la hora de las decisiones públicas. De allí la importancia de concebir la política pública. Según María das Gracias Rúa (1998), la política pública se puede concebir como un conjunto de decisiones que se traducen en acciones estratégicamente seleccionadas (dentro de un conjunto de alternativas, conforme a una jerarquía de valores y preferencia de los interesados). Su dimensión es pública por el tamaño del agregado social sobre el cual inciden, pero sobre todo por su carácter imperativo, siendo éste revestido de la autoridad legítima y soberana del orden político. Otra definición de política pública es la de Jean Pierre Nioche (1985) quien asume que

es una secuencia de acciones que conducen (o se traducen) a una respuesta más o menos institucionalizada, a una situación juzgada como problemática.

Tanto en la definición de Rúa como en la de Nioche, podemos ver que se incorporan los siguientes tres elementos: primero, la importancia de las decisiones, base de toda política (el conflicto está siempre presente); segundo, la existencia de acciones (la única política pública es aquella que se ejecuta. Decisiones=acciones) y; tercero, el alcance de lo público (legitimidad y autoridad del actor que la adelanta). “Una autoridad se considera pública si ejerce funciones de gobierno sobre administrados y territorios definidos, especialmente como depositaria de la legitimidad estatal, dotada de potestades públicas” (Yves Meny y Jean-Claude Thoenig; 1992).

Autores como Eugene Bardach (2004), Kristin Morse y Raymond J. Struyk (2006), Wayne Parsons (1995), Stella Z. Theodolou (1995) han propuesto pasos o ciclos para el análisis de la política pública en el que coinciden que estos van desde la definición del problema y la agenda pública hasta el monitoreo y evaluación, pasando por el diseño o generación y selección de opciones y, la gestión de la opción seleccionada. En el análisis de política pública la definición de la problemática y la construcción de la agenda pública son los pasos iniciales. Nos referimos a un proceso en donde se propone la identificación del problema que se va a enfrentar, implicando una priorización y una toma de posición frente a otros problemas que le son concurrentes. En la teoría de la agendación formulada por Charles D. Elder y Roger W. Cobb (2003) se ha sistematizado este proceso como construcciones sociales que reflejan concepciones específicas de la realidad. Y como siempre es posible que haya una multiplicidad de definiciones acerca de un problema, lo que está en juego en el proceso de formación de la agenda no es sólo

la selección de los problemas sino también su definición. En cuanto a la formación de la agenda, ésta se entiende también como un proceso sustentado en dos hechos clave: primero, a la limitada capacidad de atención del gobierno, por lo que siempre hay más asuntos por atender que tiempo para considerarlos; y, segundo, a que los problemas de política pública hay que verlos como un proceso de decisiones, por lo que éste es el resultado de cuatro corrientes independientes: flujo de personas (participación), flujo de problemáticas o cuestiones, flujo de soluciones y flujos de oportunidades<sup>8</sup> (Elder y Cobb; 2003). De esta manera entonces la agenda pública, podría definirse como “el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objeto de su acción, y más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar” (Villanueva; 2003). Visto así, sí se habla de demandas de la sociedad, la participación de los ciudadanos es clave en el origen de las políticas, refiriéndose a la posibilidad que personas o grupos tienen de influir, hacerse presentes en la determinación de la agenda pública y también en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

La selección y generación de opciones de política o el diseño es el componente del análisis de política pública siguiente a la agenda. Éste se entendería como el paso esencial para precisar el alcance y la complejidad de un problema con el objeto de diagnosticar cuáles

<sup>8</sup> Este enfoque de política pública basada en procesos representa una ruptura con el tradicional enfoque de decisión que veía los pasos de la formulación e implementación como los fundamentales. Este enfoque, el de procesos, fue desarrollado primeramente por Elder y Cobb, y más tarde por March y Olsen (1997), quienes intentan hacer una discusión del contexto institucional de los procesos de decisión.



son los puntos de apoyo de las diferentes opciones de acción. Según Peter J. May (2003), es esencial para el diseño de la política, identificar las diversas opciones para enfrentar el problema detectado; avanzar sobre el cómo se quiere resolver el problema; suponer una definición de líneas de acción mediante un proceso de selección transparente y racional; y respetar las diferentes posiciones para que la selección sea consensual dentro de un conjunto amplio de posibilidades entre los diferentes actores interesados, así como entre las dimensiones técnica, institucional y política.<sup>9</sup> Kriston Morse y Raymond J. Struyk (2006) argumentan que es en este paso donde el gobierno posee un número de caminos diferentes para cumplir con sus fines. Charles E. Lindblom (2003), al hacer el análisis de las decisiones de la mejor política afirma que en la "...Toma de decisiones comúnmente se formaliza como una relación de fines-medios: se conciben los medios para ponderarlos y elegirlos a la luz de las metas últimas elegidas con independencia y con anterioridad a la elección de los medios. Esta es la relación de fines-medios según el método de ir a la raíz" (2003:211).

No es posible una política pública si no existe la gestión de las opciones o ejecución. Yves Meny y Jean-Claude Thoenig (1992) afirman que la ejecución de una política pública se caracteriza por un conjunto de actividades individuales u organizativas que transforman conductas en el marco de un contexto prescriptivo establecido por una autoridad pública competente. Así, para que las acciones se den, hay que administrarlas, y la forma como se realiza la gestión incide de manera

<sup>9</sup> Al ver el análisis de política como argumentación, Giandomenico Majone (2005), en este sentido, afirma que "...A fin de influir sobre la deliberación pública en formas significativas, los analistas deben abrirse a un conjunto de argumentos más amplio que el permitido por la metodología del decisionismo".

importante en los resultados inicialmente previstos. Una gestión efectiva y dinámica permite enriquecer los resultados en función de las cambiantes condiciones del medio y responder a su permanente evolución. Vista de esta manera, la gestión o implementación puede darse como una decisión pública donde intervienen, además de medios apropiados, múltiples actores generando la participación pública.<sup>10</sup> Según Morse y Struyk (2006), las responsabilidades involucradas en la implementación pueden ser distribuidas entre diferentes niveles de gobierno, así como entre los sectores públicos y privados. Es de allí que Scharpf (1978) plantea que la formulación e implementación de una política son, inevitablemente, el resultado de la interacción entre actores separados con intereses, metas y estrategias divorciados.

El cuarto y último componente es el monitoreo y la evaluación. El resultado de este componente puede verse de dos formas complementarias. La primera destaca la importancia de observar resultados obtenidos, pues son ellos los que dan sentido a las anteriores actividades; la segunda, y la más reciente perspectiva del componente evaluativo, reconoce que cada una de las actividades del proceso de formación y gestión genera resultados; los unos relacionados con el proceso mismo de formación de política; los otros relacionados con los resultados intermedios o complementarios a los resultados finales.

<sup>10</sup> James L. Creighton (2005), define la participación pública como un proceso comunicativo continuo (continuum of participation) entre los participantes en el que sus demandas afectan a la decisión pública (2005). Para los efectos concretos de la política pública estos participantes toman la forma de actores que al parecer son construidos sociales y no entidades abstractas: partidos políticos, poder legislativo, poder ejecutivo, la burocracia, los gobiernos subnacionales, el poder judicial, la empresa privada y la sociedad civil.

## ***La importancia de las redes de actores en la política pública***

Tomando en cuenta el concepto de política pública expuesto, así como las transformaciones de la administración pública, podemos ver que las relaciones entre los actores son unas de las cuestiones indispensables. Si partimos que el gobierno ya no se constituye en el centro de las decisiones públicas, debemos asumir entonces que éste debe proveer las condiciones para que los diferentes actores logren construirse en redes de políticas -base de la gobernanza- cuya funcionalidad y legitimidad van a depender de la capacidad para afrontar nuevas temáticas y satisfacer nuevas expectativas y de la profundización democrática en clave ciudadana y participativa, respectivamente.<sup>11</sup> Por tanto, lo destacado de las redes de políticas -vista como relación institucional- estriba en que se han constituido en un nuevo paradigma en el estudio del proceso de hechura de las políticas públicas.<sup>12</sup>

“El interés reciente de redes de políticas públicas puede verse como un intento de ‘contextualizar’ el enfoque de proceso. No sólo la hechura de políticas públicas tiene lugar en escenarios en los que hay muchos

<sup>11</sup> En algunos casos se ha olvidado que el Estado continúa siendo un actor relevante, aunque no único, en las redes de política, ya que por una parte la autoregulación social de la que se encargan las redes tienen lugar bajo unas normas establecidas desde el Estado, vinculando así su control jerárquico con la autorregulación social; por la otra parte, es el Estado quien, en última instancia, legitima las decisiones públicas; y por último, el Estado es el que sigue reservando para así la posibilidad de actuación legal en aquellos ámbitos cuyos actores no hayan alcanzado un acuerdo (Mariángela Petrizzo Paéz; 2004).

<sup>12</sup> E.H. Klijn (1998) afirma que en el enfoque de procesos de la política, el centro está en la complejidad del proceso de la política pública. Esta complejidad se debe a una gran cantidad de factores, i.e. que diferentes actores intentan influir en el proceso, que los actores no tienen fijadas las preferencias, que los procesos de política son el resultado de interacciones complejas de diferentes formas de acción estratégica y que las percepciones de los problemas y soluciones cambian a lo largo del tiempo.

actores y ambigüedad en cuanto a las preferencias, información y estrategias tomadas sino que también sucede en ciertas redes inter-organizacionales de naturaleza más duradera. Así el enfoque de red de políticas comienza donde acaba el enfoque de proceso. Los problemas, los actores y las percepciones no son elementos fortuitos en el proceso de políticas, sino que están conectados con la red inter-organizacional en la que esos procesos ocurren” (E.H. Klijn;1998: 9).

Partiendo de esto, Börtzel (1998), ha planteado que el concepto de red se ha convertido en el “nuevo paradigma para la arquitectura de la complejidad”, definiéndola como un conjunto de relaciones relativamente estables, de naturaleza no jerárquica, que vinculan a una variedad de actores autónomos que comparten intereses comunes en referencia a una política e intercambian recursos para perseguir los objetivos compartidos, reconociendo que la cooperación es la mejor manera de alcanzar las metas comunes. Así, podemos precisar tres rasgos básicos de una red de políticas públicas:

“...la no-existencia de un centro jerárquico capaz de fijar procesos de gobierno de forma monopolista. En positivo: la estructura multinodal de la red y la determinación relacional de procesos y resultados; la interdependencia. No se trata sólo de pluralismo, de más actores, se trata sobre todo de dependencias mutuas (heterarquías) entre estos actores en el momento de resolver problemas, perseguir objetivos y conseguir ciertos resultados; y una cierta institucionalización, en el sentido menos estructural del término. Es decir, la existencia de unas interacciones más o menos sostenidas con algún nivel de estabilidad y rutinización” (Gomà y Blanco; 2002:4).

Entendido de esta forma, el funcionamiento de las redes de políticas puede justificarse por las siguientes razones: primero, la cooperación entre las redes puede sostenerse por mucho tiempo a través de acuerdos tácitos entre sus miembros; segundo, en el interior de las redes se deben crear incentivos para la producción y disseminación de información; tercero, el carácter abierto de algunas redes reduce los costos de transacción; y cuarto, las redes ofrecen medios plausibles para la utilización e intercambio de recursos intangibles, como el conocimiento y la innovación tecnológica (Mariángela Petrizzo Páez; 2004).

También Börtzel (1998) ha planteado una distinción institucional de rigor sobre las redes de políticas: la que se deriva de la escuela de la intermediación de intereses, y la otra, como una forma específica de gobernanza. La primera se ha utilizado para la hechura de políticas públicas sectoriales en muchos países, por lo que son contempladas generalmente como una herramienta analítica para examinar las relaciones institucionalizadas de intercambio entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, permitiendo, por un lado, un análisis más detallado, al tener en cuenta las diferencias sectoriales y subsectoriales; y por el otro, el rol jugado por los actores públicos y privados y las relaciones tanto formales como informales entre ellos. Aquí la suposición básica es que la existencia de las redes que refleja el estatus relativo de poder de intereses particulares en un área política, influye (pero no determina) los resultados políticos. La segunda, como forma específica de gobernanza, ve a la red de política como un concepto analítico o modelo (especialmente en la disciplina de análisis de políticas) para connotar las relaciones estructurales, interdependencias y dinámicas entre actores en política y hechura de políticas con el objetivo de proveer una perspectiva de acción hacia objetivos comunes. Este concepto atrae la atención hacia la interacción

de muchas organizaciones separadas pero interdependientes, que coordinan sus acciones a través de interdependencias de recursos e intereses.

Otra visión analítica de las redes de política la encontramos al identificar al interior de los marcos institucionales las responsabilidades de los intereses de los diferentes actores. Esto nos lleva a definir dos componentes de las redes de actores. El primero de ellos, las redes temáticas (issue network), fue utilizada por Hugh Hecló en la década de los 70, en su trabajo “Las redes de asuntos y el poder Ejecutivo” (2003), donde presenta algunos rasgos de redes de política (redes temáticas):

1.- Una red temática es un grupo donde los participantes comparten conocimientos que tienen que ver con algún aspecto de la política pública, en este sentido, sus miembros comparten una misma base de información y tienen un conocimiento similar de una política y de sus problemas;

2.- Las redes temáticas puede o no formar un grupo de acción o un grupo con creencias comunes. A través de estas redes de personas se reconocen unas a otras como conocedoras y expertas, o al menos como personas que saben buscar respuestas.

En este marco, para el mismo Hecló (2003), las razones de la política democrática que favorecen a las redes temáticas de políticas públicas son: la complejidad. La competencia política se basa en simplificar la complejidad política en elecciones comprensibles y públicas. El consenso. El propósito de la política democrática es llegar a consensos entre los diversos puntos de vistas. La meta es llegar a una buena política, a un correcto tratamiento de la cuestión. La confianza. Los verdaderos creyentes son los activistas de las redes que se movilizan

alrededor de determinados asuntos de política. Y el cierre. La genialidad de una política democrática es su capacidad para llegar a soluciones pacíficas a través del voto poniendo un término al debate y dando inicio a la acción. Las redes temáticas (issue network), entonces, se caracterizan por ser abiertas con un gran número de actores que se identifican para intervenir en la política pública (desde la agenda hasta la evaluación), el acceso a la red es fluctuante manifestándose disputa entre sus miembros, exhibiendo poca estabilidad en los componentes y en los resultados producidos.

El otro componente se identifica con las comunidades de políticas (policy community). “Este es un concepto que ayuda a visualizar una red particular de actores en una situación relativamente estable en su forma de integración y en su estrategia de acción” (Cabrero; 2006: 276). En las comunidades de políticas (policy community) las redes son firmes con pocos participantes que comparten algunos valores básicos e intercambian recursos, ello hace que exista “consenso subyacente” por lo que la deliberación al interior de las redes para intervenir en la política pública es menor.

Referido sólo a niveles sectoriales y no a nivel macro, Marsh y Rhodes (1992), presentan un modelo de intermediación entre los grupos de interés y el Estado localizados a niveles intermedios. Para estos autores las nuevas investigaciones sobre las redes deben poner énfasis a las particularidades de las instituciones políticas como los diversos organismos del gobierno central o el ejecutivo, como factor necesario para entender la naturaleza de las relaciones entre actores públicos y privados (Cristina Zurbriggen; 2006). Es decir, para estos autores el enfoque de las redes de política es institucionalista ya que enfatiza en las instituciones como elemento central antes que las relaciones interpersonales.

Tomando en cuenta a los miembros, al modo de integración y a la distribución de recursos, en el marco de las redes, estos autores presentan la siguiente tipología de redes:

***Tipología de redes de política***

<b>Dimensión</b>	<b>Comunidad Política</b>	<b>Redes Temáticas</b>
<b>Miembros</b>		
Número de participantes.	Muy limitado, algunos grupos conscientemente excluidos.	Muchos.
Tipo de intereses.	Dominio de intereses económico/profesional.	Amplio rango de intereses Afectados.
<b>Integración</b>		
Frecuencia de integración.	Frecuente, alta calidad, interacción de todos los grupos. sobre todas las materias vinculadas con las políticas de referencia.	Los contactos fluctúan en frecuencia e intensidad.
Continuidad.	Miembros, valores básicos y resultados persisten en el tiempo.	Acceso fluctuante.
Consenso.	Todos los participantes comparten valores básicos y aceptan la legitimidad de los resultados.	Cierto grado de acuerdo, pero conflicto presente.



Dimensión	Comunidad Política	Redes Temáticas
<b>Recursos</b>		
Distribución de recursos dentro de la red.	Todos los participantes poseen recursos. La relación básica es una relación de intercambio.	Algunos participantes poseen recursos pero son limitados. La relación básica es la consulta.
Distribución de recursos dentro de las organizaciones participantes.	Jerarquía, los líderes pueden deliberar con los miembros.	Variada, distribución variable y capacidad para regular a los miembros
Poder.	Equilibrio de poder entre los miembros. Aunque un grupo puede dominar debe tratarse de un juego de suma-positiva para que la comunidad persista.	Poderes desiguales que reflejan recursos desiguales y acceso desigual -juego de suma- nula.

Fuente: Marsh y Rhodes, 1992.

### ***Democratización para la institucionalización de las redes de política. Breve puntualización sobre la calidad de la democracia***

El término calidad de la democracia se ha empezado a discutir recientemente en México y América Latina. Lo novedoso de este concepto viene dado a que en la práctica hemos debatido de manera limitada el mal funcionamiento de nuestra democracia así como sus reformas para mejorarla. Así, sin negar lo indispensable del régimen en una democracia pero también evidenciando que la democracia no se agota en él, el debate se ha centrado cada vez más en éste, es decir, en la forma de acceder al poder por la vía de reformas al sistema electoral. Hemos debatido sobre la limpieza de los procesos electorales y el respeto

del voto de los ciudadanos para garantizar la calidad gubernamental. Le ponemos todas las esperanzas y expectativas a la democracia del voto. En otras palabras, es necesario repensar la discusión de la democracia, pasando de un debate que nos ha llevado al mismo punto cuando discutimos sobre la democracia procedimental o poliárquica, para tratar de introducir nuevas perspectivas de evaluación del funcionamiento de nuestra democracia. Se ha demostrado en indagaciones hechas por la Auditoría Ciudadana sobre la calidad de la democracia de Costa Rica que ...”para los ciudadanos la vida en democracia tiene más amplitud que su participación como electores para escoger al gobierno del país o de sus localidades” (Vargas Cullell; 2006). Estas nuevas perspectivas de evaluación de la democracia nos conducen a revisar su calidad, vista en la perspectiva de la democratización. O’Donnell (2003), Vargas Cullell (2003, 2006) e Iazzetta (2003), centran el análisis de la calidad de la democracia en entender la correlación existente entre régimen, Estado y ciudadanía. Así, se debería permitir un juicio integral sobre el estado de los derechos de ciudadanía, por lo que se plantea que sólo una ciudadanía integral, es decir, con el acceso pleno a los derechos civiles, políticos y sociales, se puede garantizar la existencia de una verdadera democracia.

Guillermo O’Donnell (2005, 2003) por ejemplo, ha venido insistiendo que la confianza en el Estado de derecho es fundamental para la democracia. En esta visión, además de un Estado democrático de derecho se requiere de un sistema legal que respalde los derechos y garantías de los ciudadanos. De allí surge la necesidad de relacionarse con la estructura de un Estado de derecho a través de las dimensiones siguientes: 1.- el sistema legal; 2.- el Estado y el gobierno; 3.- los tribunales y sus instituciones auxiliares; 4.- las instituciones del Estado en general; 5.- el contexto social y 6.- los derechos civiles y humanos.

El mismo autor afirma que “...es un error asimilar el Estado al aparato estatal, o al sector público, o al conjunto de burocracias públicas. No cabe duda de que ellos forman parte del Estado, pero no son el Estado en su totalidad. Éste también es, y no menos fundamentalmente, un conjunto de relaciones sociales que estable un cierto orden y en última instancia lo respalda con una garantía coactiva centralizada, sobre un territorio dado. Muchas de estas relaciones se formalizan en un sistema legal surgido del Estado y respaldado por él” (O’Donnell; 2002: 238).

Visto así, para este autor el concepto de calidad de la democracia parte que es indispensable tomar en cuenta para los efectos de entender el funcionamiento de una convivencia política, tres pilares: el Estado, el régimen y la ciudadanía. Pilares estos claves para alinear los elementos de una reforma del Estado. El primer pilar, el Estado, presenta tres dimensiones. Por un lado, el conjunto de burocracias, identificadas como organizaciones complejas con responsabilidades legalmente asignadas y apuntadas a lograr y a proteger algún aspecto del bien, o interés público, general. Por otro lado, el Estado es visto como un entramado de reglas legalmente sancionadas que penetra y co-determinan numerosas relaciones sociales. Es decir, también es un sistema legal. Así O’Donnell (2003), asume que tanto las burocracias del Estado como el derecho presumen generar para los habitantes de sus territorios, el gran bien público del orden general y la previsibilidad de una amplia gama de relaciones sociales. Y la última dimensión se relaciona con la identidad colectiva de los habitantes de su territorio. En consecuencia, un Estado articulado en estas tres dimensiones podrían verse como eficacia de sus burocracias, efectividad del sistema legal y credibilidad en su conjunto de una colectividad.

El segundo pilar lo identificamos con el régimen, entendido como las formas que determinan los canales de acceso a posiciones de poder o de gobierno, las características de los diferentes actores que son excluidos e incluidos en ese acceso del poder, los recursos y las estrategias permitidos para lograrlo y las instituciones a través de las cuales ese acceso ocurre y desde las cuales son tomadas las decisiones gubernamentales. El régimen, pues, es una vía para lograr posiciones en el gobierno o en las instituciones del Estado. Se habla entonces de un régimen democrático en el momento en que el acceso a las principales posiciones de gobierno se logra mediante elecciones limpias e institucionalizadas y donde los partidos políticos, por ser los canales institucionales más importantes, compiten libremente. También deben garantizarse durante y entre las elecciones las libertades políticas (O'Donnell; 2003).

El último pilar nos introduce a las dimensiones de la ciudadanía. Esto nos permite visualizar que más allá de los derechos políticos están los derechos civiles y sociales. Así, por consiguiente la calidad de la democracia articula los principios del Estado democrático de derecho y los de la ciudadanía democrática, ampliándose al ámbito de los procesos políticos y políticas públicas. En otras palabras, el principio de ciudadanía como agencia moral es fundamental en una democracia ya que está rodeada de derechos y obligaciones que les permite a los ciudadanos no ser víctima del abuso del poder de la autoridad (políticos y funcionarios públicos).

Para el caso de América Latina, O'Donnell relaciona la crisis del Estado con las tres dimensiones antes mencionadas al demostrar que los Estados son incapaces de asegurar la efectividad de sus leyes y sus políticas a lo largo del territorio y del sistema de estratificación social. Esto lleva a

que la calidad de la democracia sea el producto del fortalecimiento de instituciones sociales y políticas para abrir los horizontes temporales de los actores fundamentales, y en consecuencia el alcance de las solidaridades entre ellos (2002). De allí la necesidad de juzgar la calidad de la democracia, bien desde la perspectiva externa como de la interna. La externa porque nos permite apropiarnos del aprendizaje normativo en el mundo occidental en el campo de los derechos de ciudadanía al momento actual. Y la interna, nos permite que los propios actores civiles y ciudadanos en general entiendan su inserción dentro de la vida pública en un tiempo y espacio determinados. Es decir, sitúa en su contexto a los ciudadanos y entiende las motivaciones de su acción, así como la naturaleza de los conflictos políticos, sociales y culturales, elementos estos importantes para entender mejor las pugnas por los derechos de ciudadanía que se expresan no sólo en el control del poder sino también en la rendición de cuentas y por qué no en el ejercicio de la toma de decisiones, tal como debe corresponder en un auténtico Estado democrático de derecho. Por eso es que al evaluar la democracia existente ello implica no sólo establecer un horizonte normativo que juzgue la realidad por contraste frente a una serie de parámetros considerados como mínimos deseables, sino también el reconocimiento de nuestro aprendizaje histórico en materia democrática.

Estas reflexiones sobre la calidad de la democracia, podrían sustentarse en dos visiones complementarias sobre la democratización del Estado. Una, la que esboza Jorge Vargas Cullell, que propone una lista de requerimientos institucionales de un Estado para la democracia y que lo asimila a la huella democrática en todo aparato institucional dentro de un régimen de este tipo. En este sentido, establece que la organización y gestión del Estado debiera cumplir al menos con los siguientes estándares para que la democraticidad sea un atributo de éste y no sólo del régimen:

- “- existen normas constitucionales, legales o administrativas que obligan a autoridades y funcionarios públicos a rendir cuentas y garantizan el derecho de las personas a y de la información;
- existen instancias constitucionales, legales o administrativas con competencias jurídicas y técnicas para remediar violaciones a los derechos de las personas;
- existen oportunidades institucionalizadas de participación ciudadana en la deliberación, ejecución y evaluación de las políticas públicas;
- Reglas y mecanismos de accountability vertical no electorales que permitan a la ciudadanía canalizar demandas e intereses y a las autoridades y funcionarios tener capacidad de anticipar y corregir acciones públicas que violen sistemáticamente los derechos de las personas – y que en la práctica se emplean; y
- existe un nivel tributario suficiente para cumplir razonablemente con los mandatos constitucionales y legales acerca de los derechos ciudadanos” (Vargas Cullell; 2007: 8,9).

La otra visión es la sustentada por Dagnino, Olvera y Panfichi (2006) quienes plantean que no sólo debe estudiarse la “democracticidad del Estado”, sino que sería preciso investigar lo que ellos denominan la “arqueología del Estado”, es decir, “el modo en que las instituciones estatales se han formado en distintos ciclos o periodos políticos, superponiéndose estructuras e instituciones, aprobándose leyes contradictorias o paralelas, abriéndose espacios novedosos en ciertas áreas mientras que en otras subsisten prácticas nítidamente autoritarias” (2006: 18,19). Así, estos autores dan a entender la necesidad de estudiar la heterogeneidad del Estado en América Latina como un proceso histórico y como una condición que compone el escenario en que se libra la disputa por la construcción democrática. Visto de esta manera,

no es más que una interpretación constructivista de la democracia, que se entiende como proceso inacabado, como edificio en construcción permanente, que haría notar que la lucha por los derechos constituye un horizonte abierto que abre la ventana a las teorías contemporáneas de la democracia participativa, de la democracia deliberativa, de la sociedad civil y de los movimientos sociales.

Enunciada estas dos visiones sobre la democratización, podríamos partir de la definición propuesta por Vargas Cullell:

“...difusión de los principios democráticos de organización y ejercicio del poder político. Incluye los cambios constitucionales, legales y reformas institucionales que amplían los derechos y garantías que las y los ciudadanos (y no ciudadanos) poseen, más allá de sus derechos de elecciones libres, y que expanden sus capacidades y la de las agencias públicas especializadas en el control de la regularidad administrativa y en la regulación de las relaciones sociales y económicas, para fiscalizar y obligar a las personas en puestos de autoridad política a rendir cuentas y, en algunos casos, a ser removidos por decisión ciudadana” (2007: 13).

Si partimos que la democratización es la base de la calidad de la democracia, entonces podemos asumir que en ésta se construyen espacios públicos donde se estructuran y procesan demandas que van y vienen a las instituciones públicas con el único objetivo de constituirse en decisiones públicas democráticas. Estos espacios públicos, edificados a partir de las innovaciones institucionales, se entenderían como “aquellas instancias deliberativas que permiten el reconocimiento de y le dan voz a nuevos actores y temas, que no son monopolizados

por algún actor social o político o por el Estado mismo, sino que son heterogéneas, es decir que reflejan la pluralidad social y política” (Dagnino, Olvera y Panfichi; 2006). Por supuesto, es evidente que para que la deliberación se cristalice y se logre un creciente involucramiento de actores no gubernamentales en el diseño e implementación de políticas públicas, es menester la existencia de una política democrática que contribuya a la creación de instancias, mecanismos, canales institucionales y un marco normativo correspondiente.

### *A manera de reflexión*

En esta época de cambios las organizaciones estatales se han visto en la necesidad de replantear su filosofía y estilo administrativo tradicional. Los gobiernos con visión pública moderna deben enfrentar este reto, por lo que se ha generado lo que hoy se puede denominar gobernanza, entendida ésta como aquella que involucra mutualidad e interdependencia entre actores públicos y no públicos, así como entre diferentes géneros de actores públicos, por lo que pocas soluciones son respondidas exclusivamente por las autoridades gubernamentales. De esta manera, “...la habilidad de los actores para coordinar actividades, desarrollar una forma de gobernanza que no esté dirigido por el mercado ni por las decisiones jerárquicas, y perseguir iniciativas articuladas complejas presenta un conjunto de enigmas conceptuales que desafían las nociones burocráticas de organización, la acción racional y el auto interés” (Jane E. Fountain; 2001:67).

Vista esta dimensión, el objetivo de una administración pública en esta era, es basarse en redes de actores como sustento de la gobernanza, ya que sin ella la sociedad perdería sentido en sí mismo. En esta línea,



las instituciones gubernamentales deben, primeramente, crear las condiciones para prácticas democráticas tanto de los ciudadanos como de los distintos actores involucrados en lo público, a través de iniciativas como actividades de la participación de la sociedad y creación de infraestructura para la sociedad y el control social de la administración pública. Para ello, se requiere un sistema político más democrático que le de un doble reconocimiento a ésta: primero, la administración pública es por sí misma un actor político clave que a veces incide más que los partidos y los grupos de presión en la definición de las políticas públicas, así, uno de los rasgos organizacionales fundamentales que inciden en la capacidad del Estado para hacer contribuciones autónomas a la elaboración de las políticas públicas es el servicio civil profesional. Y segundo, la administración pública, como cualquier institución del gobierno, ha sido diseñada para cumplir determinados fines políticos; estos, y en particular el contexto histórico e institucional, estructuran un específico arreglo de incentivos institucionales a su actuación. Esto nos lleva a plantearnos que cuando la organización administrativa del estado es dominada por intereses particulares, grupales y partidistas, la institucionalización de las redes de política pública es débil, incidiendo con ello tanto en la debilidad de la política pública como en el control social de la administración pública.

## ***Bibliografía***

**Aguilar Villanueva, Luis F. (2007). *Gobernanza y Gestión Pública*. Fondo de Cultura Económica, México.**

**Aguilar Villanueva, Luis. F (2003). “Estudio introductorio”. *Problemas públicos y agenda del gobierno*. Miguel Angel Porrúa, México.**

**Bardach, Eugene (2004). *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas. Un manual para la práctica*. Centro de Investigación y Docencia Económica y Miguel Angel Porrúa, México.**

**Börtzel, T. (1998). “Organizing Babylon –on the different conceptions of policy networks”. *Public Administration*, Vol. 76.**

**Brugué Joaquim y Raquel Gallego (2001). “¿Una administración pública democrática?” en Joan Font *Ciudadanos y decisiones públicas*, Editorial Ariel, S.A. Barcelona.**

**Cabrero Mendoza, Enrique (2006). *Acción Pública y desarrollo local*. Fondo de Cultura Económica, México.**

**Colomer, Josep M. (2001). Instituciones Políticas. Ariel Ciencia Política, España.**

**Consejo Científico del CLAD (2000). La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo y Eudeba.**

**Creighton, James L. (2005). The Public Participation handbook. Making Better Decision Through Citizen Involvement. Jossey-Bass, USA.**

**Cunill Grau, Nuria (2004). “La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer”. En Luiz Carlos Brs-ser-pereira, Nuria Cunill Grau, Leonardo Garnier, Adam Przeworski Política y Gestión Pública. F.C.E y CLAD, Argentina.**

**Dahl. A., Robert (1993). La democracia y sus críticos. Editorial Paidós, Madrid.**

**Duverger, Maurice (1996). Instituciones políticas y derecho constitucional, Ediciones Ariel, Barcelona.**

**Elder, Charles D y Roger W. Cobb (2003). “Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos”. Luis F. Aguilar Villanueva Problemas públicos y agenda del gobierno, Miguel Angel Porrúa, México.**

Gomà, Ricard e Ismael Blanco (2002). “Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones”. **VII Congreso Internacional del CLAD, Portugal.**

Hecló, Hugh (2003). “Las redes de asuntos y el Poder Ejecutivo”. En Luis F. Aguilar Villanueva. **Problemas públicos y agenda del gobierno, Miguel Angel Porrúa, México.**

Huerta Ochoa, Carla (1998). **Mecanismos constitucionales para el control del poder político. UNAM, México.**

Dagnino, Evelina, Alberto Olvera y Aldo Panfichi (2006). **Para otra lectura de la disputa por la construcción de la democrática en América Latina. Cuadernos para la democratización. CIESAS y Universidad Veracruzana.**

Fountain, Jane E. **Building the Virtual State. Information Technology and Institutional Change. Brookings Institution Press. Washington, D.C. 2001.**

Iazzetta, Osvaldo M. (2003). “Las asignaturas pendientes de nuestras democracias”. En Guillermo O’Donnell, Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas Culléll. **Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. HomoSapiens Ediciones, Argentina.**

**Klijn, E.H (1998). Policy Networks: An Overview. Sage Publicartions. Traducido al español por Mariángela Petrizzo bajo el título: Redes de Políticas Públicas: una visión general.**

**Lahera Parada, Eugenio (2002). Introducción a las políticas públicas. Fondo de Cultura Económica, México.**

**Lahera Parada, Eugenio (2006). “Encuentros y desencuentros entre Política y Políticas Públicas”. En Rolando Franco y Jorge Lanzaro. Política y Políticas Públicas en los procesos de reforma de América Latina. Cepal, Flacso, Ministère des affaires étrangère -France-, Miño y Dávila editores.**

**Lindblom, Charles E. (2003). «3. La ciencia de salir del paso», en Luis F. Aguilar Villanueva. La hechura de las políticas. Miguel Angel Porrúa. México.**

**Majone, Giandomenico (2005). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Fondo de Cultura Económica, México, Colegio nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.**

**Maravall, José María (2003). El control de los políticos. Taurus, Santillana, Madrid.**

**March, James G. y Johan P. Olsen (1997). El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política. Fondo de Cultura Económica, México, Universidad Autónoma de Sinaloa, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.**

**Marsh, David; Rhodes, R.A.W (1992). Policy Networks in British Government. Oxford: Clarendon Press.**

**May, Peter J (2003). “Claves para diseñar opciones de políticas”. En Luis F. Aguilar Villanueva Problemas públicos y agenda del gobierno. Miguel Angel Porrúa, México.**

**Meny, Yves y Jean-Claude Thöening (1992). Las políticas públicas, Ariel Ciencia Política, Madrid.**

**Morse, Kristian and Struyk, Raymond J. (2006). Policy Analysis for Effective Development, Lynne Rienner Publishers.**

**Nioche, Jean-Pierre (1985). “Public Policy Evaluation in France”. Journal of Policy Analysis and Management. Harvard University, automne 1985, vol. 5, n° 1, pp. 58-72 (en coll. avec R. Poinard).**

O'Donnell, Guillermo (2002). "Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones". En Enrique Peruzzotti y Catalia Smulovitz **Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias Latinoamericanas**, Tema Grupo Editorial SRL, Argentina.

O'Donnell, Guillermo (2003). "Democracia, Desarrollo Humano y Derechos Humanos". En Guillermo O'Donnell, Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas Cullell **Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía**. HomoSapiens Ediciones, Argentina.

O'Donnell, Guillermo (2005). "Why the Rule of Law Matters". In Diamond, Larry and Leonardo Morlino **Assessing the Quality of Democracy**. The Johns Hopkins University Press.

Parsons, Wayne (1995). **Public Policy**. Edgard Elgar, U.K, US.

Peters, B. Guy (2003). **La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?** Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 27, Caracas, Venezuela.

Petrizzo Páez, Mariángela (2004). **Redes e institucionalización: vinculando evidencias empíricas y redes de políticas**. <http://revista-redes.rediris.es>

Przeworski, Adam (2004). "Política y administración". En Luiz Carlos Bresser Pereira, Nuria Cunill Grau, Oscar Oszlak y Leonardo Garnier. **Política y Gestión Pública**. CLAD-FCE, Caracas, Buenos Aires.

Przeworski, Adam (1998). "Democracia y participación". **Revista Reforma y Democracia**, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela, No. 10.

Rua, M. G.(1998). "Análise de Política Públicas: Conceitos Básicos". In: Maria das Graças Rua; Maria Carvalho. (Org.). **O Estudo da Política: Tópicos Seleccionados**. Brasília: Paralelo 15.

Ruano de la Fuente, José Manuel (2002) **La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico**. VII Congreso Internacional del CLAD, Lisboa, Portugal, 8-11 octubre.

Sartori, Giovanni (2004). **Ingeniería constitucional comparada. Con el Posfacio: La transición de México ¿hacia dónde? Una agenda para la reforma**, Fondo de Cultura Económica, México.

Scharpf, F.W (1978). "Interorganizational policy studies: issues, concepts and perspectives" in Hanf, K.L y Scharpf, F.W. (eds) **Interorganizational Policy Making: Limits, Coordination and Central Control**. Sage. London.



Schedler, Andreas (2004). **¿Qué es la rendición de cuentas?** Instituto Federal de Acceso a la información (IFAI), México.

Sharkansky, Ira (1999). “Lo que un politólogo puede decir a un político acerca de la probabilidad de éxito o de fracaso”. En Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde **Clásicos de la Administración Pública**. Fondo de Cultura Económica, Universidad Autónoma de Campeche, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.

Shepsle, Kenneth A. y Mark S. Bonchek (2005). **Las fórmulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento**. Taurus-Centro de Investigación y Docencia Económica, México.

Theodolou, Stella Z. (1995). “How Public Policy is made”. In **Public Policy. The essential Readings**. Edited by Stella Z. Theodolou and Matthew A. Cahn. Englewood Cliffs, N.J: Prentice Hall.

Tsebelis, George (2006). **Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas**. F.C.E. México.

Uvalle Berrones, Ricardo (2007). **Perspectiva de la Administración Pública Contemporánea**, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Zurbriggen, Cristina (2006). **El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas**. Rev. Cien. Polit. (Santiago). [on line], 2006, vol. 26, No. 1 [Citado 06 de enero 2008], Disponible en la World Wide Web: [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2006000100004&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2006000100004&script=sci_arttext).  
ISSN 0718-090X

Vargas Cullell, Jorge (2006). “Auditorías ciudadanas sobre la calidad de la democracia”. En Freddy Mariñez Navarro Ciudadanos. **Decisiones públicas y calidad de la democracia**, Noriega Editores-Tecnológico de Monterrey, México.

Vargas Cullell, Jorge (2003). “Auditorías ciudadanas sobre la calidad de la democracia: una herramienta para la identificación de desafíos democráticos”. En Guillermo O’Donnell, Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas Cullell. **Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía**. HomoSapiens Ediciones, Argentina.

Vargas Cullell, Jorge (2007). “Política pública, democracia y ciudadanía en Costa Rica”. Ponencia presentada en el Panel **Política Pública y democracia en América Latina**. Cátedra de Investigación “Administración Pública, Gobierno y Ciudadanos”, EGAP, Tec de Monterrey-Campus Monterrey.

Vargas Cullell, Jorge (2007). “Democratización y calidad de la democracia”. En Oscar Ochoa **La reforma del Estado y la calidad de la democracia en México. Una reflexión sobre sus instituciones.** (Mimeografiado, a publicarse).





## La búsqueda de la Gobernanza: ¿Un fin o un medio de las políticas públicas?

**Lorena Anaya González\***

### Abstract

*La autora destaca cómo la dirección de la sociedad no es un conjunto de procesos lineales ni programados que correspondieron a la visión ortodoxa de la administración pública, sino que se explican con base en la interacción del poder público y los actores interesados en participar en la definición de la acción pública, para dar paso a procesos de gestión que indican nuevas formas de cooperación que tienen su origen en las relaciones de poder horizontal, hecho que permite destacar que las políticas públicas son un medio relevante en el desarrollo de las tareas gubernamentales, nutriendo al mismo tiempo, la capacidad de respuesta pública que se forma y estructura, con el concurso simultáneo de las autoridades y las organizaciones ciudadanas.*

*Palabras clave: Comportamiento institucional, gobierno, dirección, políticas y resultados.*

*The author emphasizes how the direction of the society is not a set of linear nor programmed processes that corresponded to the orthodox vision of the public administration, but that is explained with base in the interaction of the public power and the interested actors to participate in the definition of the criminal action to take step to management processes that indicate new forms of cooperation which have its origin in the relations of being able horizontal, fact that allows to emphasize that the public policies are excellent means in the development of the governmental tasks, nourishing at the same time, the capacity of public answer that forms and structures with the simultaneous aid of the authorities and the citizen organizations.*

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

*Key words: Institutional behavior, government, direction, policies and results.*

## ***Introducción***

Desde 1887 Wilson planteaba que la administración pública debía analizarse con el objetivo de establecer qué podía hacer el gobierno con el menor costo y la mayor eficiencia posible. Fue a partir de ese momento que se prestó atención a aspectos tales como el papel del gobierno, los administradores públicos, los ciudadanos y la importancia de llevar a cabo procesos de tomas de decisiones en los que se involucrara a los actores políticos.

En este sentido, se dejaba atrás la idea de que el gobierno debía ser el que determinara las políticas públicas que se llevarían a cabo con los recursos gubernamentales; en donde no existía una justificación técnica de porqué se apoya cierto programa y no otro. En este contexto, a falta de lineamientos técnicos preestablecidos, todo podía quedar a la discrecionalidad de los funcionarios en el poder, que muchas veces tomaban las decisiones, considerando únicamente sus intereses y no el bienestar de la sociedad.

Hoy en día, el concepto tradicional de administración pública ha evolucionado hasta el surgimiento de la gobernanza; la cual se refiere a un nuevo enfoque dentro de la nueva gestión pública, en el cual sociedad civil y gobierno son co-responsables del quehacer político ya sea a nivel federal, estatal o local. Ahora el proceso de toma de decisiones exige la participación activa de los diferentes actores políticos involucrados en todo el proceso de políticas públicas; en donde los agentes económicos, políticos y sociales deben involucrarse desde la definición del problema público, hasta la implementación y evaluación de los programas emanados de las políticas públicas seleccionadas.

El objetivo del presente artículo es determinar si la gobernanza debe ser vista como un fin de las políticas públicas o debe considerarse como un medio a través del cual se enriquecen las políticas públicas. Lo anterior bajo la premisa de que la administración pública tiene un papel fundamental al ser la parte operativa del gobierno.

Bajo estas consideraciones, el artículo se divide en cuatro secciones. En la primera de ellas se hace una breve reseña de la evolución de la administración pública desde su origen hasta la aparición del concepto de Gobernanza, bajo el enfoque de la Nueva Gestión Pública. En la segunda sección se define el concepto de políticas públicas y se analizan seis aspectos clave que deben considerarse al momento de su formulación e implementación. Posteriormente, en la tercera sección se mencionan las diferentes etapas del proceso de políticas públicas desde el punto de vista de autores tales como: Dye, Aguilar, Cabrero y Bardach. Finalmente, en la cuarta sección se lleva a cabo un ejercicio reflexivo en el que se relacionan los conceptos analizados en los tres apartados anteriores y se da respuesta a la pregunta de partida: La búsqueda de la gobernanza: ¿un fin o un medio de las políticas públicas?

## ***De la administración pública a la gobernanza***

De acuerdo con Wilson (1887), considerado el padre de la administración pública, el objetivo del estudio de la administración pública era descubrir lo que el gobierno puede hacer legítimamente con la mayor eficiencia y el menor costo posible. Desde ese entonces, se percibía que las funciones del gobierno se habían ido haciendo cada vez más complejas; ya que se involucraban más actores, se debían seguir los mandatos de las mayorías y considerar las opiniones de la nación.

Ahora el Estado tenía nuevas responsabilidades, por lo que teniendo claro qué se debía hacer, resultaba imprescindible considerar cómo se llevarían a cabo dichas actividades.

Para Wilson, el campo de la administración era un campo de negocios, que estaba alejado de la prisa y las pugnas de la política. Sin embargo, señalaba que el gobierno no debía estar sujeto al control empresarial, sino responder a todas las clases sociales y considerar aspectos tales como: comida, regulación de drogas, conservación del medio ambiente, extensión agrícola y trabajo infantil. Además, Wilson planteaba que las cuestiones administrativas no eran cuestiones políticas; a pesar de que la política fijara las tareas de la administración. Desde su perspectiva, la administración pública es el gobierno en acción; la parte operativa y la más visible del gobierno.

En 1912, previo a su elección como presidente de Estados Unidos, Wilson señalaba que “el gobierno debía administrar los recursos tan bien como un buen albacea administraría el patrimonio para aquellos que viven y para los que aún no han nacido”. De tal manera que cada peso que el gobierno gastara, debía ser asignado como si los recursos de los países fueran limitados; por lo que cada dólar debía representar



una acción determinada en beneficio de la población. En donde las oficinas administrativas jugaron un papel trascendental en este proceso, al ser las responsables directas de la implementación de los planes y programas de gobierno.

En este mismo año, Wilson señalaba que el gobierno democrático había creado una nueva concepción de las funciones del gobierno, basado en la participación activa de todas las clases e intereses sociales. A partir de ello desarrolló un nuevo significado del gobierno, el cual consideraba que los recursos públicos no debían ser utilizados con fines políticos, ni en beneficio de unos cuantos; sino que debían ser gastados para mejorar la calidad de vida de la sociedad.

Bajo esta nueva definición de gobierno planteada por Wilson, se convertía en un instrumento de la humanidad; el cual debía establecer y mantener las condiciones para alcanzar el beneficio social de la población. Por lo que sus actividades debían ser independientes de las presiones e influencias partidistas al momento de ejercer la ley; la cual debía ser clara, explícita, fundamentada y no tener errores en cuanto a responsabilidades y sanciones.

Desde esos años, se distinguía entre dos funciones del gobierno con naturaleza diferente: la política y la administrativa. Y fue gracias al enfoque clásico de la administración pública que se definieron el objeto y el método de la administración pública.

En cuanto al objeto de la Administración Pública se refiere, se habló de la dicotomía política-administración y de su vinculación con la estructura institucional, delimitada por las organizaciones gubernamentales, los principios de la administración y la gestión de las organizaciones. Mientras que el método, resaltaba la naturaleza aplicada de la

administración pública; así como su compromiso con los aspectos prácticos.

En 1946 Simon en su artículo “Los proverbios de la administración” hace una fuerte crítica al enfoque clásico de la administración pública, así como a los principios de la administración planteados previamente por Fayol. Y es a partir de ese momento que establece a la toma de decisiones, como la unidad básica de análisis para el estudio de las organizaciones, así como de las políticas públicas y la propia política.

Una de las principales contribuciones de Simon al desarrollo de la teoría de la administración se refiere a la equivalencia que existe entre los conceptos de elaboración de políticas públicas y la toma de decisiones; en donde es imposible separar la toma de decisiones de cualquier otra etapa del proceso de políticas públicas, tal como la ejecución o la implementación.

En 1948 Waldo aporta un nuevo enfoque a la administración pública: el estudio del proceso de políticas públicas, el cual representa uno de los principales movimientos con que se cuenta en la realidad. Posteriormente, Lasswell enriqueció el enfoque al distinguir entre el conocimiento de y el conocimiento en el proceso de políticas públicas. En donde el primero de ellos se refiere a los estudios sistemáticos y empíricos de cómo se elaboran y se llevan a cabo las políticas; mientras que los segundos hacen referencia al conocimiento útil para la toma de decisiones dentro del proceso de políticas públicas.

En 1968 surge el movimiento de la nueva administración pública el cual reenfocaba a la administración pública tradicional hacia la implementación responsable y socialmente equitativa de programas públicos. Previamente, la disciplina se había enfocado en tratar al

gobierno como un negocio con un énfasis importante en la eficiencia; dejando de lado la implementación de los programas públicos y la rendición de cuentas. Bajo este enfoque de nueva administración pública, la implementación de los programas por parte de los empleados públicos tendría como eje principal la equidad social. De acuerdo con Frederickson, los burócratas necesitaban ser más responsables de lo público y considerar a los ciudadanos como clientes. Es por ello, que debían enfocarse los esfuerzos del gobierno en las necesidades de los ciudadanos y no únicamente en la eficiencia del proceso.

El enfoque de la nueva administración pública buscaba reemplazar objetivos pasados de la burocracia. Antes, los administradores eran reconocidos por su neutralidad y por tomar decisiones sin que éstas fueran influidas por aspectos valorativos. Bajo este nuevo enfoque, se busca llevar a cabo buenas prácticas administrativas, bajo un enfoque de equidad social en sus programas; en donde los administradores fueran agentes de cambio y eliminaran aquellas políticas y estructuras que inhibían la equidad social. Ahora, los nuevos administradores públicos debían buscar el equilibrio entre eficiencia, economía y equidad.

Los orígenes del management público se dan hacia mediados de la década de los setentas en Estados Unidos a través del cual se pretende resolver dos problemas de gestión: el administrativo y el político. El primero de ellos vinculado con la gestión administrativa, específicamente con el rendimiento eficaz de las organizaciones dentro del marco constitucional; mientras que el segundo de ellos se refería a la gestión de las políticas públicas; es decir, a determinar cómo se debían alcanzar las metas planteadas por las políticas públicas seleccionadas. En este contexto, se retoman cuatro ideas de Wilson: el gobierno, la función ejecutiva, el descubrimiento de los principios y las técnicas de gestión

eficaz, como clave para desarrollar la competencia administrativa; así como la comparación entre los métodos de estudio.

Un nuevo concepto que surge a partir del análisis tanto de la política, como de las políticas públicas, se refiere al término gobernanza. De acuerdo con Aguilar (2005), gobernanza se refiere “al proceso de dirección de la sociedad o el proceso mediante el cual sociedad y gobierno definen su sentido de dirección, los valores y los objetivos de la vida asociada que es importante realizar y definen su capacidad de dirección, la manera como se organizarán, se dividirán el trabajo y distribuirán la autoridad para estar en condiciones de realizar los objetivos sociales deseados”.

Es decir, la gobernanza se refiere a un nuevo enfoque dentro de la nueva gestión pública, en el cual sociedad civil y gobierno son co-responsables del quehacer político ya sea a nivel federal, estatal o local. De esta forma, se propicia la participación activa de diferentes organismos tanto públicos como privados, en beneficio del buen desempeño gubernamental; así como del logro de objetivos que mejoren la calidad de vida de la sociedad en general. Desde su perspectiva, el concepto de gobernar por políticas públicas considera la idea de gobernar con el público ciudadano y promueve un estilo de gobernar más de coordinación que de mando; más de asociación público–privado que de protagonismo gubernamental y más horizontal que vertical.

Bajo estas consideraciones se puede afirmar que la idea de las políticas públicas ha influido de manera importante en el ejercicio gubernamental; el cual se ha vuelto más específico y focalizado en sus políticas, más regulador y promotor de las acciones sociales que planificador de ellas y más asociado a las iniciativas que deciden los agentes no gubernamentales, que definidor o prescriptor de sus agendas.

La aparición de la disciplina y práctica de la política pública en México se dio a finales de los años 80, cuando quedó claro que el gobierno por sí solo, con su aparato tecnoburocrático, era incapaz o insuficiente para señalar el rumbo a la sociedad mexicana y para realizar los futuros deseados de desarrollo, prosperidad y equidad. Su principal aportación fue lograr que la manera como la política era elaborada, decidida e implementada por los gobiernos y burocracias se convirtiera en un objeto de estudio epistemológicamente válido y académicamente relevante y que su conocimiento fuera considerado crucial para la mejora de la acción de gobierno y para evitar errores analíticos y decisorios. Es a partir de este momento, que se deja atrás la práctica tradicional en donde el sentido de dirección y la capacidad directiva de la sociedad era determinada por el gobierno y los destinatarios de las políticas no podían participar en el proceso. Hoy en día, se habla de que en México se está en el proceso de alcanzar el planteamiento de la nueva gobernanza, en el cual sólo mediante formas de asociación, coproducción y corresponsabilidad entre los agentes sociales y los gubernamentales, es posible definir rumbos aceptables para la sociedad.

Bajo estas consideraciones, nueva gobernanza significa que ha nacido una sociedad gubernamentalmente independiente, autónoma y competente, poseedora de capacidades que el gobierno no posee y que requiere para poder conducir a la sociedad; por lo que la dirección debe ser una actividad compartida y asociada entre gobierno y sociedad, en una relación de interdependencia más que de dependencia y de coordinación más que de subordinación.

Cabe señalar, que la administración pública juega un papel preponderante al ser el ejecutor del gobierno, en donde la burocracia tiene un rol decisivo, debido a que sus características y capacidades

repercutirán de manera directa en cada una de las etapas del proceso de políticas públicas.

En este mismo orden de ideas, Uvalle (2005) señala que la administración pública debe ser incluyente, democrática y responsable, y que debe considerar al ciudadano contemporáneo desde cinco puntos de vista complementarios: el ciudadano como contribuyente, como consumidor, como cliente, como evaluador y como elector. De esta manera, los ciudadanos se sentirán responsables y serán solidarios, buscando tener una participación activa en los procesos de política pública, que se llevan a cabo en su comunidad. Además, de que podrán evaluar la calidad y satisfacción de los servicios que les otorga el gobierno; propiciando de esta manera que la participación del Estado sea más como facilitador que como proveedor y en la cual se tendrán incentivos para lograr una verdadera gobernanza.

Una vez analizada la evolución de la administración pública, es necesario definir ¿qué es una política pública? Así como analizar ciertos aspectos clave que no deben dejarse de lado en su formulación e implementación.

### ***¿Qué es una política pública?***

Cuando se alude a política pública, no se tiene una definición única del concepto, ya que diversos autores han trabajado para darle su propio enfoque. Existen definiciones muy genéricas como la de Dye (1984), quien señala que una política pública “es aquello que el gobierno decide hacer o no hacer”.

En este sentido establece que considerando las múltiples funciones que lleva a cabo el gobierno, las políticas públicas servirían como guía para regular las conductas, organizar las burocracias, distribuir los beneficios y llevar a cabo acciones para solucionar los problemas públicos.<sup>1</sup>

Por otro lado, existen definiciones más puntuales en las que se mencionan los aspectos que son tomados en cuenta para el análisis de las políticas públicas. Tal es el caso de Cabrero (2003), quien señala que una política pública se define como “la acción que vincula a un conjunto de actores gubernamentales y no gubernamentales, que participan en la atención de un problema público”. Bajo este enfoque, Cabrero considera aspectos tales como: el espacio de confluencia, el proceso complejo, los actores políticos y sociales; así como el conflicto y la negociación.

De manera complementaria, Aguilar (2005) señala que la política pública es considerada como un componente de la gobernanza, es decir, como uno de los instrumentos de dirección social, en donde las políticas públicas son un componente transversal de tres naturalezas: distributiva, regulatoria o redistributiva. Las políticas distributivas toman la forma de provisión de bienes públicos o la de prestación de servicios públicos; las regulatorias se refieren a leyes o regulaciones. Mientras que las políticas redistributivas, las cuales únicamente ocurren en cortes históricos sociales muy precisos, consideran que el objetivo público es alcanzable sólo si existe una redistribución del poder, de la riqueza, del status o de la dignidad social.

<sup>1</sup> Dye señala que le corresponde a la ciencia política el estudiar tanto la política como las políticas públicas. En donde se incluye la descripción y explicación de las causas y efectos de las actividades de gobierno, la evaluación del impacto de las políticas públicas en los aspectos políticos, sociales, económicos y culturales; así como el análisis de los efectos institucionales y las consecuencias esperadas y no esperadas.

Por su parte Lahera (2004) señala que las políticas públicas son “soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos, las cuales son un factor común entre la política, las decisiones del gobierno y la oposición”. De igual forma, hace referencia a que en torno a las políticas públicas se pueden: acotar las discusiones políticas, diferenciar problemas y soluciones de manera específica, precisar las diferencias, vincular los temas a soluciones más amplias o secuenciales, plantearse esfuerzos compartidos y participar de manera focalizada. Además, Lahera afirma que “la política sin políticas públicas es más demagógica, mientras que “las políticas públicas sin política tienen un problema de diseño”. Es por ello que es relevante recordar que parte fundamental del quehacer gubernamental, se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas.

Si se buscara generar una definición integral de las políticas públicas, tomando en consideración todas las definiciones analizadas, se propondría la siguiente: las políticas públicas se refieren a las acciones específicas que lleva a cabo el gobierno, con la participación activa de diferentes actores económicos, políticos y sociales, con el objetivo de proporcionar soluciones concretas a los problemas públicos prioritarios, sin dejar de lado el enfoque social.

Es relevante señalar que no existe “la política pública” ni el “correcto grupo de políticas públicas” que apliquen para todos los casos, ni todos los ordenes de gobierno. Por lo que resulta indispensable analizar el contexto, determinar las circunstancias específicas, así como identificar a los diferentes actores políticos o agentes involucrados, al momento de diseñar e implementar la política pública en cuestión. En este sentido, cabe señalar que una característica importante de las políticas públicas es la credibilidad; la cual está vinculada a las acciones y reacciones de



los agentes económicos y sociales, quienes toman en consideración sus expectativas respecto a cierta política pública, antes de decidir cual de las alternativas se llevará a cabo.

En el Informe 2006 de La Política de las Políticas Públicas: Progreso Económico y Social en América Latina, Stein et al. (2006) señalan que existen seis aspectos clave de las políticas públicas que no pueden dejarse de lado: estabilidad, adaptabilidad, coherencia y coordinación, calidad de implementación y ejecución, orientación al interés público y eficiencia.

Dichos aspectos fueron identificados a partir del análisis de las políticas públicas en América Latina, en donde se identificó que en algunas ocasiones existe una relación bastante tenue entre el contenido de las políticas y la naturaleza del proceso de políticas públicas. Por lo que era necesario identificar aspectos clave, que fueran tan importantes como el contenido de las políticas públicas para propiciar la implementación, así como el logro exitoso de los objetivos planteados.

Previo al análisis de cada una de estas características, es relevante señalar que ciertos aspectos importantes de las políticas públicas dependen de la habilidad que tienen los actores políticos para llegar a acuerdos intertemporales y para asegurar su cumplimiento; es decir, de su habilidad para cooperar. Los seis aspectos clave que no deben dejarse de lado al hablar de políticas públicas se describen a continuación.

**Estabilidad.-** Se refiere al grado en el cual la política pública es estable en el tiempo. Es decir, qué tanto se evita que las políticas oscilen de un extremo a otro, al darse la alternancia entre los diferentes grupos políticos en el poder.

Esta característica cobra especial importancia al considerar que existe un patrón de comportamiento en el que los partidos políticos buscan imprimir su sello distintivo en cuanto al tipo de programas que apoyan, por lo que si no se considera la estabilidad de las políticas públicas a lo largo del proceso de políticas públicas, al haber alternancia se tendrían programas de corto o mediano plazo, que no lograrían materializarse, ni trascender a lo largo de los años.

**Adaptabilidad.-** Se refiere al grado en el que las políticas públicas se ajustan en tres casos específicos: cuando es evidente que no están dando los resultados esperados, cuando las circunstancias se modifican o como respuesta a cambios en las condiciones económicas.

Es relevante considerar que si las políticas públicas son poco adaptables, se corre el riesgo de quedar atrapados en políticas inadecuadas durante períodos prolongados. Por lo que un aspecto importante vinculado a esta característica clave, se refiere al control que debe tener el gobierno para evitar la discrecionalidad de las políticas públicas, para que no se pongan en práctica políticas oportunistas y unilaterales que únicamente consideren las preferencias particulares de los actores políticos en el poder.

**Coherencia y coordinación.-** Se refiere al grado en el que las nuevas políticas públicas son consistentes con las políticas existentes y al grado de coordinación entre las acciones de los actores que participan en su diseño e implementación.

Es relevante considerar que las políticas públicas son el resultado de acciones emprendidas por múltiples actores, quienes deben coordinar sus acciones para producir políticas coherentes. De lo contrario, la falta de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, se reflejará en

la naturaleza poco cooperativa de las interacciones políticas, en cada una de las etapas del proceso de políticas públicas.

**Calidad de la implementación y ejecución.-** Se refiere al grado de eficiencia en que una política pública es implementada y ejecutada, tomando en consideración que la política bien diseñada no implica su correcta implementación.

En este sentido, es relevante considerar que la calidad de la implementación y ejecución de las políticas públicas está altamente influenciada por la burocracia, los sistemas judiciales y la cooperación efectiva entre los actores políticos. En donde se debe prestar especial atención al rol decisivo de la burocracia, cuyas características y capacidades repercutirán de manera directa en la calidad de la implementación, además de que pueden afectar la capacidad de otros actores políticos para negociar y hacer cumplir acuerdos intertemporales.

**Orientación al interés público.-** Es el grado en el que las políticas públicas promueven el bienestar y se orientan a la satisfacción del interés general. Este aspecto está directamente vinculado a la desigualdad.

**Eficiencia.-** Es el grado en el que la asignación eficiente de los recursos escasos asegura un mayor rendimiento. Este aspecto es fundamental en la formulación de políticas públicas, debido a que es una capacidad del Estado el asignar los recursos escasos a aquellas actividades en las que se obtengan los mejores retornos.

Una vez definidas las políticas públicas y señalados los aspectos clave que no se deben olvidar en su diseño y formulación, resulta importante mencionar que el objetivo de analizar las políticas públicas consiste en

determinar qué, para qué y por qué se llevan a cabo ciertas políticas y programas, así como para justificar por qué se seleccionó cierta alternativa y no otra u otras. En este sentido, es relevante señalar que existen diferentes enfoques respecto al número de etapas o pasos necesarios para diseñar, formular e implementar las políticas públicas; los cuales se analizan en el apartado siguiente.

### *El proceso de políticas públicas*

Al proceso por medio del cual se debaten, aprueban y ejecutan las medidas de política pública se le conoce como el proceso de políticas públicas o policymaking process, en el cual participan actores políticos e instituciones que interactúan en diferentes arenas, cuyas acciones tienen un fuerte impacto en la calidad de las políticas públicas generadas.

De acuerdo con Stein et al. (2006) a través del proceso de formulación de políticas públicas es posible crear un entorno más estable, en el cual las políticas se adapten cada vez que sea necesario ejecutarlas y hacerlas cumplir con eficacia, y se cuide por que siempre se adopten en favor del interés público.

Autores como Dye (1984), Aguilar (2005), Cabrero (2003) y Bardach (2004) han analizado el proceso de políticas públicas; sin embargo, cada uno señala un número diferente de las actividades que son parte del proceso.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Bardach (2004) señala ocho pasos para el análisis de las políticas públicas, los cuales son más específicos y se refieren a actividades concretas que deben llevarse a cabo en cada etapa del proceso de políticas públicas.

Por su parte, Dye (1984) señala que el proceso de políticas públicas incluye seis actividades específicas: la identificación del problema, el establecimiento de la agenda, la formulación de la política, la legitimación de la política, la implementación y la evaluación de la política pública.

Para Aguilar (2005), las políticas públicas deben plantearse bajo un proceso analítico, no cronológico, que considere las siguientes ocho etapas: formación de la agenda, definición del problema, construcción de opciones del problema, selección (decisión), comunicación, implementación, evaluación y continuación o terminación. De los cuales, los primeros cuatro pasos -de la formación de la agenda a la selección- los considera como “el análisis predecisional”, mientras que las etapas que van desde la comunicación hasta la continuación o terminación son llamadas: “análisis postdecisional”.

Cabrero (2003) señala que la política pública es un proceso que se desenvuelve por etapas y con una dinámica propia, en donde cada una de ellas posee actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados, que se van afectando mutuamente. En este sentido, plantea que el ciclo y desarrollo de una política pública se integra por las siguientes cinco acciones: identificación y definición de los problemas, definición de la agenda pública, formulación y diseño de la política pública, implementación y evaluación de la política pública, las cuales se superponen en la práctica y su separación por etapas se realiza para un mejor análisis, no debe ser confundida con una separación real.

Por otro lado, las políticas públicas son analizadas como una serie de acuerdos políticos temporales en donde las instituciones son facilitadoras o inhibidoras de dichos acuerdos. Si el ambiente institucional no propicia que se lleven a cabo los acuerdos políticos necesarios, aunque sea de manera temporal, entonces las políticas públicas generarán beneficios

de corto plazo, propiciarán acciones no cooperativas entre los actores políticos, existirán reglas inflexibles, procedimientos y estructuras para políticas de largo plazo, algunas reformas a las políticas de bienestar no se llevarán a cabo y habrá desinversión en las capacidades, lo que generará políticas públicas de baja calidad.

Por ello es importante considerar que si existe un ambiente político propicio para el logro de acuerdos, las políticas públicas tenderán a ser de mayor calidad, menos sensibles a los shocks políticos y más adaptables a los cambios económicos y condiciones sociales que se presenten. Mientras que en entornos que dificultan la cooperación, las políticas serán muy inestables o muy inflexibles, por lo que estarán mal coordinadas y las inversiones en las capacidades del Estado serán menores. Por tanto, el desarrollo depende no tanto de seleccionar políticas acertadas desde un punto de vista técnico, sino más bien de negociarlas, aprobarlas y ejecutarlas de una forma conducente a su supervivencia política y su aplicación efectiva. La viabilidad de las políticas propuestas suele guardar mayor relación con su legitimidad que con su corrección técnica.

En el marco del proceso de las políticas públicas, la conducta de los actores políticos estará determinada por sus preferencias, incentivos, las coacciones a las que se enfrentan y las expectativas que tengan respecto al comportamiento de los otros actores. Es decir, las características de las políticas públicas dependerán del comportamiento de los actores políticos en el juego de proceso de políticas públicas.

En este sentido, es relevante mencionar que al referirnos a las políticas públicas no aludimos a planes de gobierno, sino al conjunto de acciones estructuradas de manera intencional y causal, orientadas a cumplir con los objetivos de interés para la sociedad. Bajo estas consideraciones,

resulta fundamental que previo a su formulación, se tenga un panorama general de las condiciones actuales a las que se enfrenta la sociedad. Esto es, diagnosticar cuáles son los problemas públicos que ameritan la intervención del gobierno; además de identificar a los actores involucrados en el proceso, las relaciones directas e indirectas entre ellos, así como los fines y objetivos que persiguen respecto a ese problema específico.

Además, se deben tomar en cuenta las competencias concurrentes y coincidentes de cada orden de gobierno. Todo ello para poder formular políticas públicas eficaces, que consideren la realidad social del área de influencia, planteen objetivos y metas precisas, determinen las acciones, las secuencias, los instrumentos, así como los recursos y tiempos necesarios para su exitosa implementación, sin dejar de lado aspectos fundamentales como la inclusión social, la legitimidad y las capacidades institucionales -administrativas o jurídicas-, respecto a lo que puede o no hacer el gobierno.

Una vez formuladas las políticas públicas, pueden definirse los programas y proyectos, que son el resultado más no el fin de la política pública, es decir, son el producto que se ofrecerá a la sociedad como medio para llevar a cabo las líneas de acción establecidas en el plan de gobierno. Dichos programas y proyectos, deberán estar regidos por presupuestos claros y transparentes, establecer objetivos y metas concretas, así como especificar los indicadores de desempeño que permitirán evaluar a priori el estado actual del problema público y a posteriori el resultado de su implementación. Es relevante reconocer que actualmente los programas y proyectos de gobierno no necesariamente cumplen con todos estos aspectos, además de que muchas veces no están alineados a las competencias específicas de cada orden de gobierno.

Finalmente, es relevante reflexionar que no toda idea o problema público que entra a la agenda, se convierten en programas. Lo anterior, debido a que en el paso de la discusión pública al programa y de éste a la agenda siempre hay fugas y no se logra captar toda la riqueza de la discusión. Es por ello, como diría Otto von Bismark: la política no es ninguna ciencia, sino un arte.

### ***Conclusión***

A manera de conclusión se puede señalar que la administración pública ha evolucionado de tal manera, que inicia bajo la concepción de que el gobierno debía administrar los recursos del país como si fueran escasos y el papel impositivo que jugaba el Estado. Después se conceptualiza como un modelo en el cual los diferentes actores políticos, económicos y sociales tienen un papel activo en el proceso de toma de decisiones, así como en el diseño, formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, bajo un enfoque de gobernanza y corresponsabilidad.

Las políticas públicas son el resultado de un proceso a partir del cual se determinan acciones específicas que lleva a cabo el gobierno con el objetivo de proporcionar soluciones concretas a los problemas públicos prioritarios, sin dejar de lado el enfoque social; en donde la participación activa de los diferentes actores económicos, políticos y sociales es preponderante. Y retomamos el hecho de que no existe una política pública idónea, que se pueda implementar de manera similar en diferentes contextos.

Se puede señalar que el enfoque de gobernanza es un marco de referencia en el que las políticas públicas deben llevarse a cabo para obtener los mejores resultados; de tal manera que el ciudadano



contemporáneo se involucre de manera responsable en todo el proceso, desde la identificación del problema hasta su implementación, ejecución y evaluación.

Bajo este nuevo enfoque, las políticas públicas no son un instrumento de la gobernanza; sino que esta última representa una condición necesaria más no suficiente para que las políticas públicas logren su objetivo. En donde el papel de la burocracia, de los actores políticos, así como de las instituciones es clave para el logro de los objetivos.

## ***Bibliografía***

Aguilar Villanueva, Luis F. (2005). “Las políticas públicas: su aporte”, en **Democracia, Desarrollo, Políticas Públicas**, Universidad de Guadalajara.

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

Bardach, Eugene. (2004) **Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas: Un manual para la práctica**. Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) y Miguel Ángel Porrúa. México.

Cabrero, Enrique. (2003). **Políticas Públicas Municipales: Una agenda en construcción**, Miguel Ángel Porrúa, México.

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

Dye, Thomas R. (1984) “Understanding Public Policy”. Englewood Cliffs, N.J.

**Lahera, Eugenio. (2004). Política y Políticas Públicas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). División de Desarrollo Social. Naciones Unidas, Santiago de Chile.**

**Shultz, David. (2004) Encyclopedia of Public Administration & Public Policy. Facts on file library of American History.**

**Stein, Ernesto; Tomassi, Ernesto Mariano, et al. (2006) La Política de las Política Públicas: Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 2006. Banco Interamericano de Desarrollo - David Rockefeller Center for Latin American Studies - Harvard University.**

**Stein, Ernesto y Mariano Tommasi. (2005). Democratic Institutions, Policymaking Processes, and the Quality of Policies in Latin America. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC. Documento mimeografiado.**

**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.**

Wilson, Woodrow. (1984) “The New Meaning of Government”, en **Public Administration Review**. Vol. 44, No. 3. (May - Jun., 1984).

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



## Abstract

*El artículo analiza en una visión del tiempo contemporáneo, los impactos de la nueva gestión pública en el comportamiento de las instituciones de gobierno, así como la producción de valor público a cargo de la administración pública, destacando la importancia de ésta en el desarrollo de la vida comunitaria para estructurar condiciones que favorezcan el sentido de lo público, el cual permite dotar a la vida comunitaria de los elementos estratégicos que garanticen la distribución de los beneficios colectivos, evitando que las prácticas individualistas y egoístas, diluyan la naturaleza universal y general de los gobiernos, la cual es fundamental para fortalecer la identidad y pertenencia de los gobernados con el espacio público de la sociedad en términos de una mayor calidad de vida.*

**La nueva gestión pública  
y la creación de valor público:  
¿Enfoques compatibles o  
antinómicos en la administración  
pública?**

**Hernán Salinas Wolberg\***

*Palabras clave: Administración pública, beneficios, espacio público, gestión pública y relaciones comunitarias.*

*The article analyzes in the scope of the contemporary time, the impacts of the new public management in the behavior of the institutions of government, as well as the production of public value in charge of the public administration, emphasizing the importance of this one in the development of the communitarian life to structure conditions which they favor the sense of the public, which allows to equip the communitarian life with the strategic elements that guarantee the distribution of the collective benefits, avoiding whom the individualistic and egoistic practices, dilute the universal and general nature of the governments, who are fundamental to fortify the identity and property of the governed ones with the public space of the society in terms of a greater quality of life.*

\* Candidato a Doctor en Política Pública en la Escuela de Graduados en Administración y Política Pública del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.

*Key words: Public administration, benefits, public space, public management and communitarian relations.*

## ***Contexto***

La Nueva Gestión Pública (New Public Management) hace su aparición en la escena mundial a inicios de la década de los ochentas cuando en los países anglosajones los líderes políticos convencidos de los cánones ideológicos de lo que algunos autores han llamado la Nueva Derecha o neoconservadurismo asumieron posiciones importantes de poder como el caso de Thatcher en el Reino Unido y de Reagan en los Estados Unidos; ambos tenían enormes coincidencias ideológicas sobre la función del gobierno. Se creía en esa época que el aspecto técnico era, por definición infalible mientras que la intrusión política generaba, por naturaleza perversión (De Haro et al. 2004). Lo anterior obligaba a reducir al Estado a su mínima expresión a fin de liberar las fuerzas del individuo. Thatcher (1993) reconoce su afinidad ideológica con Reagan al señalar que “sabía que estaba hablando con alguien (Reagan) quien instintivamente sentía y pensaba como yo; no sólo sobre las políticas públicas (policies) sino sobre la filosofía del gobierno y la visión de la naturaleza humana”.

En esta visión, el gobierno se había convertido en un monstruo lento y reumático que requería una sacudida mayúscula para adoptar las prácticas administrativas que la iniciativa privada utilizaba, donde principios como: la eficiencia y la competitividad fungen como los ejes rectores de toda acción. Coutts et al. (1981) recuerdan como el canciller británico Howe hacía un llamamiento en 1979 a incrementar la libertad de elección del individuo reduciendo el papel del estado y la carga de financiar al sector público para permitir la prosperidad del comercio y la industria; esta aseveración sintetizaba la aspiración de la nueva gestión pública.

Estas ideas encontraron parte de su sustento teórico en el campo de la economía donde las teorías de la elección pública (public choice) desarrolladas desde los sesentas señalaban que los fines perseguidos por los burócratas distaban del interés público y colectivo, ya que actuaban motivados por una racionalidad económica individualista; es decir, en búsqueda de intereses propios como señala Downs (1967). Estas teorías proliferaron en los setentas; época en la que autores como Niskanen (1971) explicaba el comportamiento burocrático a través de modelos como el de “maximización del presupuesto” y Stigler (1971) planteaba la búsqueda de rentas (rent-seeking) de los burócratas como la principal motivación detrás de toda la regulación de gobierno. A la par de estas teorías de la elección pública, se retoman y adaptan para complementar el fundamento teórico de la nueva gestión pública, teorías sobre los problemas del agente-principal (Ross 1973) y de los costos de transacción que había sido desarrollada por Coase (1937) en su teoría de la firma.

La nueva gestión pública conlleva un desmantelamiento de los aparatos de gobierno y de la burocracia á-la-Weber que imperaba hasta ese momento (por lo que se considera un modelo posburocrático) y marca una intentona de repliegue del gobierno en muchos campos de acción que antes se pensaba eran preponderantes (bienestar social y regulación) para los organismos públicos.<sup>1</sup> La NGP tuvo su clímax en la década de los ochentas y principios de los noventas pero la influencia de sus principios rectores: eficiencia, competitividad, descentralización y repliegue del gobierno, aún es latente en las re-inversiones administrativas que los Estados alrededor del mundo

<sup>1</sup> Uso el término “intentona” por que algunos autores como el mismo Niskanen, quien fue miembro del consejo de asesores económicos de Reagan, afirma que “al final no hubo ninguna revolución con Reagan porque no se dio ningún cambio fundamental en la percepción de lo que el gobierno debería hacer” (Riddell 1994). Quizás esta es una postura extrema pero muestra la dificultad de hacer en la práctica cambios al interior de las organizaciones públicas aún y cuando se está encumbrado en el punto más alto de poder.

plantean constantemente, especialmente, en países latinoamericanos como México que entramos tardíamente a la ola reformadora.<sup>2</sup> Sin embargo, estos principios rectores han comenzado a ser cuestionados en países más avanzados cuando se buscan como un fin en sí mismo y no como un medio para alcanzar los objetivos sociales y políticos que marcan la vida comunitaria.

Desde mediados de la década de los noventa, ha surgido un enfoque distinto sobre la finalidad de las organizaciones públicas que se centra en la creación de valor público (public value) y fue introducido formalmente al argot de la administración pública en 1995 con la publicación del libro *Creating Public Value* de Mark H. Moore. En esta visión, la cual comparto, se establece con meridiana claridad que el fin último de las organizaciones públicas y de los administradores es crear valor público, el cual se define como los beneficios que produce una acción de gobierno menos los costos en que se incurren para su producción (Moore 1995) y donde los costos son vistos de forma holística incluyendo conceptos como reducción del consumo privado y pérdida de la libertad personal. Esta visión del administrador como un creador-de-valor-público; sin lugar a dudas contradice a la del burócrata maximizador-del-presupuesto o a la del agente que se aparta de los objetivos fijados por el principal; por ello surge la interrogante objeto del presente análisis; ¿qué tan compatible (o antinómico) es el planteamiento de la nueva gestión pública con el de la creación de valor público?

<sup>2</sup> Por algún motivo, México siempre ha llegado tarde al concierto de las naciones y sus causas y consecuencias son dignos objetos de estudio para un análisis posterior.



El resto de este artículo se encuentra dividido en tres secciones: la primera desarrolla de forma más amplia los principios y fundamentos tanto del planteamiento de la nueva gestión pública como del concepto de creación de valor público para luego dar paso a la discusión contenida en la segunda sección donde se analiza la compatibilidad (o antinomia) de estos dos enfoques partiendo de los principios de eficiencia, descentralización y visión del ciudadano como cliente, que son la parte total del planteamiento de la nueva gestión pública. Finalmente, en la última sección concluyo reflexionando sobre los matices que debe tener la nueva gestión pública entre los que resalto la importancia de llevar a la práctica la gobernanza, a fin de que las organizaciones públicas cumplan de forma cabal con el imperativo de crear valor público, que es el mayor reto que hoy en día tiene cualquier organización de la administración pública.

### ***Fundamentos de la nueva gestión pública y del valor público (public value)***

Aunque algunos autores consideran que la nueva gestión pública como se concibió originalmente está muerta y ha sido reemplazada por nuevos modelos de gobernanza digital en países avanzados (Dunleavy et al. 2005), lo cierto es que este planteamiento ha marcado a las organizaciones públicas de forma definitiva y sigue haciéndolo por lo menos en países que como México han adoptado tardíamente este enfoque.<sup>3</sup> La nueva gestión pública tiene fundamentos teóricos muy claros que la diferencian de la forma de administración pública burocrática.

<sup>3</sup> Dunleavy et al. (2005) señalan que en los países más avanzados se observa un fenómeno de incorporación a la esfera gubernamental de rubros que habían sido cedidos incorrectamente y un incremento notable en el uso de los instrumentos tecnológicos que dan paso a lo que llaman “era de la gobernanza digital”.

La concepción de Estado se ha modificado del Estado benefactor al Estado mínimo; de motor de la economía y promotor social a gendarme y justiciero o como diría Hayek (1960) simple garante de las libertades individuales. La nueva gestión pública nace como reacción a los “males” que el Estado benefactor y burocrático generó durante las décadas de los sesentas y setentas. Para autores como Riddell (1994), los gobiernos de Reagan y Thatcher fueron una contrarrevolución conservadora obsesionada con reducir: el gasto público, los impuestos y la inflación; mientras que Pierson (1994) afirma que los conservadores veían el repliegue del Estado benefactor no como un mal, sino como un bien necesario para evitar ineficiencias masivas.

En una visión más optimista, Lawson (1992) señala que el neoconservadurismo de Thatcher reeducó a las personas en la sana desconfianza del gobierno que fue heredada por la sabiduría política tradicional de Hume, Burke y Adam Smith; mientras que los postulados de la teoría de la elección pública adoptados por Reagan buscaban, entre otras cosas, disminuir la pesada intervención reglamentaria que sofocaba al sector comercial e industrial en los Estados Unidos. Las teorías de la elección pública que conforman lo que De Haro et al. (2004) denominan las fuentes “duras” de la nueva gestión pública parten del campo de la economía y buscan explicar la acción y los problemas de gobierno con base a la motivación individual de los funcionarios, ya que desde la perspectiva de la elección pública todas las políticas reflejan intereses personales ajenos al ethos de servicio público que históricamente se consideraba la causa impulsora de toda acción pública. El problema, en esta perspectiva, es el administrador mismo y los incentivos que tienen según las teorías descriptivas de Buchanan, Tullock, Downs, Ostrom, Niskanen, entre otros.

Desde el punto de vista administrativo (es decir más allá de la teoría de la elección pública), los fundamentos teóricos de la nueva gestión pública son la gerencia moderna y el neo-institucionalismo económico (Aguilar 2007). El primero de ellos está enfocado a la práctica de la racionalidad instrumental por parte de los funcionarios de gobierno pero no en el sentido negativo (que propone la teoría de la elección pública) sino en uno positivo donde el burócrata se rige por el principio de la eficiencia copiando para ello las prácticas del sector privado.

El neo-institucionalismo económico, donde destaca el trabajo de Coase (1937) y North (1991), busca cual es el método de organización que puede reducir en una mayor medida los costos de transacción. Esto conlleva a un rediseño institucional que da pie a la elaboración de contratos internos (o externos en el caso de las privatizaciones) en sustitución del principio de jerarquía dentro de las organizaciones públicas. Dentro de este enfoque, se incluye la discusión sobre la asimetría de información y el conflicto de intereses entre los principales (políticos) y los agentes (burócratas), y cómo se solucionan. Recurriendo al rediseño institucional, se busca alinear el desempeño de los agentes con los deseos de la principal vía de incentivos, pero cabe recalcar que no se parte del supuesto que el agente incumple con el mandato del principal por buscar beneficios personales, sino por tener una concepción diferente de los fines de la administración o bien por el celo burocrático que se forma al interior de las organizaciones públicas.

Aguilar (2007) señala que la primera tarea concreta que se fijó la nueva gestión pública fue la reducción del aparato burocrático a fin de alcanzar la eficiencia. Se partió de la creencia que el gobierno abarcaba muchas áreas y que las organizaciones tenían demasiado personal ocioso, lo que se reflejaba en los elevados costos de la nómina pública que absorbía elevadas cantidades de recursos y del gasto de gobierno,

el cual desplaza al gasto privado de forma dañina. De esta premisa, surge lo que se conoce como la administración pública contractual donde el gobierno y sus trabajadores elaboran contratos que fijan las expectativas de ambas partes, relacionan costos con resultados a fin de alcanzar ahorros y establecen sistemas precisos de medición para evaluar el desempeño de la burocracia.

El rediseño también se manifestó sacudiendo la estructura misma del gobierno ya que no bastaba el escrutinio de las conductas sino que debía ser alterado el sistema de organización y dirección (Aguilar 2007), lo cual se manifestó con el hito de la descentralización, uno de los hijos pródigos de la nueva gestión pública, que consistía en que pequeñas unidades administrativas con metas claras y específicas resultan ser más valiosas y eficaces que grandes estructuras escleróticas. Con esta medida, se buscaba romper con el monopolio de ciertas áreas de la administración pública centralizada.

La descentralización se manifiesta en la proliferación de agencias ejecutivas que se asemejan más a organizaciones de la iniciativa privada que del gobierno y en la distinción entre los órganos de dirección y los órganos ejecutores; es decir entre policy-making y policy-administration como señala Aguilar (2007). Se argumentaba que el delegar autoridad a un agente hace más creíble el compromiso a largo plazo y lo aleja de intereses índole política. En la práctica, esto se manifiesta en la creación de organismos dotados de plena autonomía de gestión cuyos objetivos son fijados con independencia de las consideraciones políticas pasajeras.

El desmantelamiento de la administración centralizada vino acompañado de la implementación de sistemas de medición a fin de saber si se cumplían con los estándares e indicadores de desempeño, ya que si

bien se permite que los agentes actúen con mayor libertad es necesario que se mida de una forma veraz, que se está dando cumplimiento a los programas y proyectos trazados por los policy-makers.

El enfoque del ciudadano como cliente es otro postulado en el que coinciden quienes han desarrollado el planteamiento de la nueva gestión pública con rigor metodológico. Needham (2006) menciona que desde el inicio de la nueva gestión pública en los años de Thatcher, se buscó que los usuarios de los servicios públicos tuviesen una manera de mostrar su aprobación o desaprobación con el servicio recibido, para luego utilizar la opinión de los clientes como un mecanismo para disciplinar a los funcionarios públicos. Desde este enfoque, surge la idea de un “contrato” entre el Estado y los individuos en el que se fijan las expectativas que deben tener los “clientes” del servicio público a recibir. Del modelo burocrático taylorista, se pasa a una organización estructurada por procesos en donde se busca de forma explícita una reorientación del proceso de producción hacia las expectativas que el “cliente” expresa sobre los tributos y funciones específicas de un producto (Aguilar 2007). En palabras de Uvalle (2005), el cliente es aquella persona que tiene la capacidad de comparar, calificar, desechar, comprar y aprovechar los bienes y servicios que reúnen condiciones de competitividad para que sean adquiridos.

La primicia de este enfoque es otorgar al “cliente” la facultad de elegir. Se plantea una dinámica diferente donde el gobierno se convierte en un proveedor de bienes y servicios que deben acoplarse a las exigencias del cliente. Los principios que han regido en la iniciativa privada son tomados como marco de referencia para esta nueva visión gerencial. La consecuencia inmediata del ciudadano como cliente es que el gobierno se ve obligado a la contratación externa (contracting-out) y privatización para satisfacer la demanda de bienes y servicios individualizados al no

poder hacerlo con proveedores internos. Esta tendencia es muy clara en los servicios de salud pública de países como Reino Unido que han convertido la idea del ciudadano como cliente en ethos del servicio público (Needham 2006).

Finalmente, vale la pena retomar a Osborne y Gabler (1992), quienes propusieron en reinventando al gobierno la base teórica para un tipo de nueva gestión pública diferente, alejado de la estricta lógica neoconservadora, cuyo mensaje se resume en las 10 características que debe tener el gobierno que se reinventa:

- 1. Catalizador**
- 2. Propiedad de sus comunidades**
- 3. Competitivo**
- 4. Con sentido de misión**
- 5. Orientado a resultados**
- 6. Orientado a los usuarios**
- 7. Emprendedor**
- 8. Anticipador**
- 9. Descentralizado**
- 10. Orientado por el mercado**

De estos planteamientos, el más novedoso es sugerir que el gobierno es propiedad de sus comunidades. Esta idea puede encuadrarse dentro del enfoque de gobernanza que en aquellos años comenzaba a manifestarse tras consecuencias no muy gratas del extremismo ideológico con el que se aplicaron algunas políticas públicas de corte neoconservador. Asimismo, puede verse un retorno a ciertas funciones del gobierno que habían sido olvidadas en el frenesí renovador de la década de los ochenta como el ser catalizador y emprendedor.

Este enfoque de nueva gestión pública fue llevado a la práctica por los gobiernos de Clinton en EE.UU. y Blair en Reino Unido, durante los años noventas ya que ambos combinaban los beneficios gerenciales de la NGP pero retomaban una visión más equilibrada sobre el papel del gobierno en la creación del bien común y el rol de la burocracia en la consecución del mismo.

En esta línea, surgen las ideas de Moore (1995) que son contemporáneas a esta etapa que pudiéramos denominar la segunda ola de la nueva gestión pública. Mark Moore (1995) señala que los administradores públicos deben velar por el valor de lo que producen, así como por la eficacia y la propiedad de los mecanismos e instrumentos que utilizan; esto significa que los administradores públicos son más que técnicos, en verdad son estrategias que tienen el reto de crear valor público. La idea de valor público es entendida como los beneficios que produce la actividad de gobierno menos los costos en que se incurre para su producción (Moore 1995). En este enfoque la definición de los beneficios que se buscarán es producto de una decisión colectiva que emana de los procesos democráticos donde la representatividad permite expresar el sentido colectivo. Se parte de la hipótesis que existe en un mandato coherente de un “nosotros” (sociedad) comunicado vía los políticos y ejecutado por los administradores públicos quienes como agentes de cambio deben innovar y no ser meros ejecutores.

Es posible que ciertas personas se opongan a darle a los administradores “el poder para innovar” especialmente si se cree firmemente en la dicotomía de Wilson (1887), que propone una tajante división entre el diseño y la ejecución de políticas públicas y que los administradores sólo deben hacer lo segundo. Coincido con Moore y muchos otros

autores que consideren que este enfoque ha sido superado porque administrar es más que cumplir mandatos políticos, que muchas veces son presentados en forma abstracta o incluso incoherente; administrar es innovar.

Existen dos elementos del costo que deben tomarse en cuenta: 1) el consumo privado que se sacrifica a fin de financiar a la acción y 2) la organización pública; es decir, el costo de oportunidad que representa invertir una cantidad de recursos en la consecución de un bien público en vez de uno privado. Esta noción de costo es importante considerarla por que los recursos con los que se financian las organizaciones y actividades públicas provienen de los impuestos que pagan los ciudadanos y existe un costo de oportunidad, ya que el individuo sacrifica consumo individual para financiar lo público. La interrogante es cuanto consumo privado está dispuesto a sacrificar un individuo para fines colectivos o redistributivos.

En el caso de los países latinoamericanos donde la recaudación fiscal no sobrepasa el 20% del Producto Interno Bruto (y en el caso de México es de aproximadamente el 13%) se ve claramente que existe una oposición a renunciar al consumo privado para financiar los bienes públicos, máxime si se compara con los países europeos donde la recaudación equivale, en muchos de ellos, a aproximadamente el 35% del PIB. Esta desigualdad habla de una concepción diferente sobre el costo de oportunidad de la acción de gobierno y puede llevar a pensar que por motivos históricos, políticos o sociales, cuyo estudio es ajeno al presente análisis, los ciudadanos en países como México privilegian el consumo privado sobre el público y por ello son reticentes a un incremento en el pago de impuestos. El deseo de satisfacer bienes



individuales en lugar de públicos hace que el costo de oportunidad de las acciones de las organizaciones públicas sea más alto y por ende reduce el valor público neto de una acción de gobierno.

Moore (1995) incluye como elemento del costo la libertad que necesariamente se pierde o restringe para producir el bien deseado. El Estado actúa a través de sus organizaciones públicas que están dotadas de facultades de coacción sobre los individuos quienes tienen con ellas una relación de supra-subordinación.<sup>4</sup> Siempre que se restringe o limita de algún modo el accionar del individuo, esto representa una molestia que debe incluirse como costo al hacer el cómputo de los beneficios netos que genera una acción de gobierno. Cada vez es más palpable en la sociedad el *ethos* liberal que a veces raya en un individualismo exacerbado, por lo que los individuos están dispuestos a sufrir cada vez menos intromisiones del gobierno en su vida cotidiana y asuntos privados.

El campo de maniobra del Estado para limitar al ciudadano cada vez se achica más y cuando lo público amenaza con desplazar a lo privado, existe una fuerte reacción; hoy pudiéramos decir que lo privado desplaza a lo público por lo que los administradores deben ser muy cuidadosos en sus organizaciones al decidir que acciones toman, puesto que los actos de molestia al ciudadano son altamente criticados y representan un alto costo que debe restarse de los beneficios que produce el actuar público para calcular su valor neto.

<sup>4</sup> Desde el enfoque de la gobernanza, esta relación se asemeja cada vez más a una de supra-coordinación pero aún en el clímax de la gobernanza el Estado seguirá teniendo siempre facultades irrenunciables de coacción para limitar el actuar de los individuos a favor de un bien colectivo previamente decidido.

Se pueden ilustrar estos argumentos usando como ejemplo el programa del “Hoy No Circula” del Gobierno del Distrito Federal. En este caso los beneficios de este programa son la reducción de la emisión de contaminación y el mejoramiento de la calidad del aire en la Ciudad de México. La pregunta obligada es; ¿qué elementos se toman en cuenta para definir el valor público neto que produce? Además de los costos explícitos como el gasto administrativo de la implementación del programa (sueldos, insumos, entre otros) deben tomarse en cuenta los dos elementos señalados con antelación. ¿Cuál hubiera sido el destino privado de esos recursos si no se hubiesen erogado en la forma de impuestos por los ciudadanos? ¿Podía el consumo privado producir un beneficio que maximizara más la utilidad del individuo?

En este caso, el costo de oportunidad de los recursos no es muy alto y representa un componente de poco valor en la conformación del costo total; sin embargo, el otro elemento, la restricción de la libertad individual, sí es un componente de peso ya que el programa limita la capacidad de movilidad de los individuos y es netamente regresivo, los que se ven más afectados son los ciudadanos que carecen de las posibilidades económicas para adquirir una segunda unidad vehicular, ya que quienes pueden comprar una segunda unidad lo hacen; esto reduce el valor público neto del programa.

La molestia a la libertad que produce esta acción de gobierno no es una hipótesis abstraída de la realidad sino que es verídica y se refleja en

varios juicios de amparo que han sido promovidos por ciudadanos del Distrito Federal, que consideran se viola la garantía de libre tránsito con este programa.<sup>5</sup>

### ***¿Compatibilidad o antinomia?***

En la filosofía de la nueva gestión pública se deja entrever el enfoque de creación de valor público, ya que como señala Aguilar (2007) el valor público de un producto se basa no sólo en los costos de producción sino también en su impacto social y en la satisfacción ciudadana; sin embargo, los frutos de la nueva gestión pública son ambiguos debido a que el supuesto éxito en la disminución del déficit público no se ha acompañado de un superávit en la calidad del servicio público, por lo que el extraordinario discurso renovador de la nueva gestión pública aparece desigual en la realidad de la administración pública.

La eficiencia es el primer postulado de la nueva gestión pública que se observa a la luz de la creación de valor público. Desde el punto de vista de los costos, la creación de valor público es compatible con la noción de eficiencia (sobretudo la conocida como eficiencia-x) si tomamos en cuenta que los recursos utilizados por las organizaciones

<sup>5</sup> La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado al respecto en la tesis de jurisprudencia V-1996 de rubro "VEHICULOS AUTOMOTORES QUE CIRCULAN EN EL DISTRITO FEDERAL Y LOS MUNICIPIOS DE SU ZONA CONURBADA. LOS ARTICULOS 7o., FRACCION VIII, 32, FRACCIONES I Y II, Y 34, DEL REGLAMENTO DE LA LEY ECOLOGICA PARA LA PREVENCION Y CONTROL DE LA CONTAMINACION GENERADA POR AQUELLOS, Y LOS ARTICULOS 48 Y 49, DEL REGLAMENTO DE TRANSITO DEL DISTRITO FEDERAL, NO SON VIOLATORIOS DE LA GARANTIA DE LIBERTAD DE TRANSITO". Por mi parte considero desafortunada esta decisión del máximo tribunal ya que si bien es cierto que el texto del artículo constitucional hace referencia a individuos, se violenta su tutela efectiva y el espíritu garantista en el contexto actual donde inminentemente se requiere el apoyo de vehículos automotores para gozar plenamente de la libertad de tránsito en áreas urbanas como la cd. de México.

públicas provienen de los impuestos, la eficiencia hace que el costo de oportunidad del ciudadano, ya comentado, sea menor. Si con una cantidad determinada de recursos se logran mejores resultados, estamos en presencia de un incremento en el valor público neto. Sin embargo, el principio de eficiencia no es el único que debe guiar la creación de valor público.

El principio de justicia (fairness) que no está presente en el lenguaje de la nueva gestión pública debe ser considerado a la par de la eficiencia y en muchas ocasiones lo más eficiente no siempre es lo más justo y el segundo debe imperar.

El siguiente caso hipotético ilustra claramente este dilema que se da comúnmente en la asignación de recursos. Una organización del sector salud tiene dos opciones: I) contratar a un médico para una clínica en un municipio urbano donde se atenderán aproximadamente a 20 pacientes diarios o II) contratar al mismo médico con el mismo sueldo para una clínica en un municipio rural donde se atenderán aproximadamente a 4 pacientes diarios. ¿Cuál opción es más eficiente? La respuesta es obvia ya que el costo promedio por paciente es más bajo en la zona urbana, inclusive se puede considerar que se maximiza la utilidad social (desde un punto de vista utilitario); sin embargo, la pregunta obligada es: ¿qué tan justo es negarle servicio médico a las zonas rurales y concentrar el presupuesto de salud en las zonas urbanas obligando a los ciudadanos de los municipios rurales a trasladarse a dichas zonas para recibir asistencia médica? Sería injusto dejar sin servicios médicos a una comunidad rural; sin embargo, este sería el camino a seguir si sólo se toma en cuenta el principio de la eficiencia como pregonera del enfoque más radical de la nueva gestión pública. Ahora bien, el decidir qué aporta mayor valor público curar I) a veinte pacientes por día en la zona

urbana o II) a cuatro en la zona rural es una decisión inminentemente política y dependerá de muchos factores entre los cuales la eficiencia no es ni debe ser necesariamente el criterio definitivo.

Esto explica por que pudiera darse el caso que exista personal en las organizaciones públicas que aparentemente sea ocioso o ineficiente, pero que esté cumpliendo con una función importante siguiendo el principio de justicia que también debe ser observado por los administradores públicos que toman las decisiones. Si no se observan y analizan las condiciones del caso concreto, es muy peligroso que desde una oficina de asesores se dicten medidas tendientes a “eliminar personal ineficiente”, ya que esto atentaría gravemente contra un elemento de la creación de valor público como es la justicia en la asignación de beneficios y costos de la actividad del Estado.

La visión de la nueva gestión pública se ha fijado como meta la descentralización creando organismos o agencias autónomas y separando dentro de los mismos la función de diseño e implantación. Sin embargo, estas dos acciones pueden resultar contradictorias para la creación de valor público. En primer lugar, los organismos autónomos no son receptores de la voluntad democráticamente expresada por los ciudadanos en los procesos electorales. Como ya se ha dicho, sólo la colectividad, a través de sus representantes, está facultada para decidir que fines producen valor público y los organismos autónomos tienen intrínsecamente un enorme déficit democrático por la manera en la que operan al margen del control popular. Cuando se deposita en un cuerpo de técnicos la decisión de que tiene valor público se corre el riesgo de quitarle propiamente lo público. Esto no es diatriba filosófica sino un caro anhelo de la ciudadanía que aspira a no quedarse al margen de las grandes decisiones públicas que se toman y que la nueva gestión pública en muchos casos ha relegado en manos de especialistas

ajenos al control de la soberanía popular. En este caso, la antinomia es contundente por lo que debe revisar a fondo la aplicación tan drástica de este principio a fin de encontrar formas de matizarlo y hacerlo compatible con el enfoque de creación de valor público.

Respecto a la separación entre policy-making y policy-administration, no es más que una versión adicional de la dicotomía de Wilson (1887) y atenta contra el principio de creación de valor público donde todos los administradores deben poder innovar. Sólo una organización del sector público que cambia y actualiza sus prácticas en todos los niveles puede auténticamente producir valor público. Los administradores deben explorar la manera de innovar prácticas que hagan que su mandato político y administrativo se materialice en mejoras dadas las condiciones cambiantes de la sociedad y del mercado. La nueva gestión pública se equivoca al hacer esta falsa distinción ya que los burócratas en ambas partes tienen la obligación de mejorar, los procesos internos con la intención de encontrar cual es la mejor forma para cumplir con el objetivo que la colectividad definió y confió en que los policy-makers y policy-administrators lograrían de una manera continua y eficaz.

El tercer punto de la nueva gestión pública que se analiza bajo la óptica de la creación de valor público es la percepción del ciudadano como cliente. Al respecto Aguilar (2007) señala que en la dimensión estrictamente administrativa donde el ciudadano es usuario de servicios públicos específicos, puede ser entendido como cliente en el sentido que es un demandante o usuario permanente, habitual, asiduo o periódico de los servicios públicos y en el sentido de que recibe los servicios a cambio de sus contribuciones fiscales personales y de sus obligaciones legales. El enfoque del ciudadano como cliente es uno de los pilares de la nueva gestión pública ya que se parte de la idea que

los servicios deben individualizarse para satisfacer las necesidades de cada ciudadano y se busca ofrecerles opciones para que estos decidan cual es la que maximiza más sus beneficios.

Considero que este planteamiento llevado al extremo se contraponen con la noción de valor público por que, como veremos más adelante, es individualista y privilegia la satisfacción de necesidades personales sobre las acordadas en forma colectiva, lo que puede resultar en una atomización de la sociedad que daña la noción de “ciudadano”. Ser ciudadano es aceptar obligaciones y cargas que muchas no producen beneficios inmediatos para el individuo pero son necesarios para satisfacer la demanda de bienes públicos y el bien común. El valor es público porque le beneficia a la colectividad en su conjunto y le permite alcanzar aspiraciones que el cuerpo político fija. En un contexto de recursos finitos y grandes carencias, debe existir prelación de demandas y derechos sobre los recursos públicos, por ejemplo, en el lenguaje de cliente una rinoplastia estética y una reconstrucción velopalatina funcional tienen el mismo derecho a ser atendidas; sin embargo, la decisión debe tomarse con base a las aspiraciones colectivas que la sociedad haya fijado y no preferencias individuales.

Moore (1995) es muy escéptico de la concepción del ciudadano como cliente y de las organizaciones públicas como proveedoras, ya que el servicio otorgado o los bienes producidos por un organismo público no sólo son evaluados por el usuario (“cliente”) sino por la ciudadanía en general. Este punto es crucial para entender porque puede ser problemática la visión del ciudadano como cliente.

En primer lugar, es difícil definir quien es el “cliente” de una organización pública, sería muy limitado considerar que sólo el usuario tiene esa calidad ya que en un sentido amplio los “clientes” somos todos los ciudadanos, a los organismos públicos se les asignan recursos provenientes de los impuestos que aportan todos en cada uno de los órdenes de gobierno. El valor público de una actividad gubernamental se establece desde un punto de vista colectivo ya que los ciudadanos consideran lo que debe producirse a nivel agregado y por eso se manifiestan a través de los procesos democráticos electorales que ulteriormente sirven para fijar el nivel de recaudación general y la orientación del gasto.

Otro problema con la visión de cliente es que el uso del poder coercitivo del Estado para obligar al ciudadano a consumir los bienes públicos rompe el nexo que existe entre los clientes y una empresa privada; es imposible, saber a ciencia cierta si los ciudadanos desean los bienes públicos y con que intensidad. La coerción hace que las fuerzas del mercado a las que apela la nueva gestión pública sean inoperantes para fines prácticos. El financiamiento público rompe el nexo que comúnmente existe entre el bien/servicio y el consumidor; cuando un auténtico “cliente” se siente insatisfecho con una contraprestación éste tiene la facultad de ejercitar varias opciones pero cuando el único proveedor es el gobierno entonces es difícil enviar las señales propias del mercado que se usan para incentivar y castigar a un proveedor por la calidad de los bienes y servicios recibidos. Esto conlleva a una frustración por parte del ciudadano, quien espera las mismas condiciones que en la iniciativa privada sin ser esto posible.

Finalmente, si se parte de la hipótesis que un servicio o un bien público es una contraprestación por los impuestos que se pagan, esto conlleva necesariamente a la existencia de “clientes” de distintos rangos según su capacidad contributiva. Esto se puede ilustrar tomando como ejemplo



la función de seguridad pública municipal. ¿Los ciudadanos-clientes que pagan más impuesto predial merecen más y mejor cobertura, que aquellos que pagan menos predial? Desde la óptica proveedor-cliente, de forma estricta, el que paga más tendría derecho a exigir más pero en la realidad resulta que la seguridad pública se requiere más en las zonas que pagan menos (y cuentan con población marginada) porque ahí tienden a haber más problemas sociales como pandillerismo, drogadicción en vías públicas y vandalismo; lo justo es que se invierta más dinero aunque contribuyan menos. La lógica cliente-proveedor no es compatible con la redistribución que es necesaria para crear valor público.

Existen dos posturas que pueden adoptarse en la práctica administrativa: I) igualar la cantidad recursos dedicados a una actividad en todas las zonas (ejemplo: invertir millones en seguridad pública en cada zona independientemente de los resultados que se obtengan) o II) igualar los resultados independientemente de la disparidad en costos en cada zona. Desde la óptica de la creación de valor público, no se puede decir con certeza cual es la más conveniente ya que dependerá no de los deseos de un individuo, sino de las aspiraciones colectivas que se tengan y de lo que se considere más eficiente y justo. La visión del ciudadano como cliente no es compatible con la creación de valor público ya que como señala Moore (1995), los administradores públicos deben analizar los problemas que surjan desde la perspectiva de la producción y distribución eficiente y de la justa distribución de las cargas y beneficios, que conllevan una acción de un organismo público.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Esta percepción del ciudadano como cliente no se contrapone a que el ciudadano evalúe los bienes y servicios que la administración pública como proponen algunos autores como Uvalle (2005) pero si al radicalismo con el que se ha adoptado en algunos países y sectores donde es claro que comienza a diezmar el sentido de solidaridad y de pertenencia a la colectividad cuando los individuos buscan satisfacer únicamente intereses personales poniendo en peligro la cohesión social.

## ***Conclusión***

Las organizaciones públicas deben percibir la solución a los problemas financieros y organizativos como un medio para alcanzar un fin superior que es solucionar los problemas ciudadanos. En esta lógica, la nueva gestión pública tiene un valor instrumental y no constitutivo. Esta debe ser contextualizada en torno a la creación de valor público que al final deber ser (de forma imperativa) el objetivo de toda organización pública.

Dados los cambios tan profundos que representa la NGP, el administrador público debe estar consciente de las repercusiones futuras que tienen sus acciones. Aguilar (2007) señala de forma acertada que crea valor para una sociedad es una actividad gubernamental que además de estimar resultados beneficiosos inmediatos o anuales que se derivan del empleo de los recursos, debe estimar las consecuencias que desencadenan esas asignaciones de recursos y sus resultados de cara al futuro social deseado.

Con base a las consideraciones hechas hasta el momento, se concluye que el individualismo metodológico que sirvió de fundamento para la nueva gestión pública no se traduce necesariamente en la creación de un mayor bien colectivo o valor público. Las frases lapidarias de personajes como Thatcher, quien sentenciaba que no existía tal cosa como la sociedad son parte del bagaje ideológico que influyó en los postulados de la nueva gestión pública desde sus inicios y que se ve reflejado en la manera en que se concibe la motivación de la eficiencia, la descentralización y el enfoque del ciudadano como cliente. Para que estos principios coadyuven a la creación de valor público es necesario que se tome como punto de referencia, no las preferencias expresadas

de forma individual sino las aspiraciones colectivas que se manifiestan a través de los mecanismos de participación ciudadana, teniendo los procesos electorales primicia sobre cualquier otro.

El enfoque de gobernanza se presenta como el mecanismo idóneo para atenuar los efectos nocivos que pueden resultar de la implementación de la nueva gestión pública, ya que al incluir a la ciudadanía en el diseño e implementación de políticas públicas se asegura que las organizaciones públicas produzcan bienes y servicios que son de valor para los ciudadanos y no sólo para los políticos en turno, la clase burocrática o individuos particulares. Es necesario que esto mismo aplique respecto a los organismos autónomos y las agencias ejecutivas, la falta de control democrático que se tiene de estas organizaciones públicas es una preocupación latente por que tienen un mandato al margen de la voluntad ciudadana. La evaluación forma parte del ejercicio cotidiano de la democracia y constituye caminos para dar vida a la democratización institucional (Uvalle 2005).

Si bien se busca que ciertas decisiones técnicas estén alejadas del “tocadero” político, esta postura debe ir cambiando paulatinamente al perfeccionarse las formas de participación colectiva tanto en los procesos electorales como en los otros mecanismos de evaluación que se consideren adecuados.

No existe una receta o fórmula en las políticas públicas que asegure el éxito como el economista Rodrik (2004) lo afirma; ninguna configuración institucional predeterminada puede garantizar con absoluta certeza el desarrollo ya que se requiere un diseño ad hoc atendiendo a la compleja interacción de los factores sociales, económicos y políticos, en un lugar

determinado. Por lo anterior, no existe ningún principio normativo que niegue la posibilidad que la colectividad, en un ejercicio democrático, decida que tiene valor público y los medios idóneos para concretizarlo al interior de las organizaciones públicas.

La evaluación es consustancial a la cultura democrática como señala Uvalle (2005) y un pilar de la nueva gestión pública pero los instrumentos y métodos utilizados deben ser escogidos con cautela dando preferencia a los que recojan más fielmente el mandato colectivo. Conuerdo con Moore (1995) que debe darse preferencia al método de costo-eficiencia sobre el de costo-beneficio. El método de costo-eficiencia es superior al evaluar la manera más eficiente de cumplir con un objetivo que se decidió de forma colectiva ya sea por el gobierno o por los ciudadanos (desde el enfoque de la gobernanza) mientras que el de costo-beneficio es la suma de las preferencias expresadas de forma individual que además de tener serios problemas metodológicos en cuanto a la forma de obtener las preferencias puede resultar en que la inversión en un bien público que es colectivamente deseado y necesario, no se haga por haber considerado los costos y beneficios de manera equivocada.

Por todo lo anterior se concluye, que la nueva gestión pública requiere de un enfoque de gobernanza para ser compatible con la creación de valor público por las razones que se han señalado.

### ***Bibliografía***

Aguilar, L. (2007), **Gobernanza y gestión pública**, México, Fondo de Cultura Económica.

Coase, R. (November 1979), “The nature of the firm” en **Economic**, 4.

Coutts, K. et al. (1981), “The economic consequences of Mrs. Thatcher” en **Cambridge Journal of Economics**, 5.

Downs, A. (1967), **Inside Bureaucracy**, Boston, Little Brown.

Dunleavy, P. et al. (September 2005), “ New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance” en **Journal of Public Administration Research and Theory Advance Access**.

De Haro, A. et al. (2004), “Las fuentes económicas de la gestión pública” en **Más allá de la reinención del Gobierno** de (David Arellano Gault), (Coordinador), México, coedición Miguel Angel Porrúa y Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Hayek, F. (1960), **The Constitution of Liberty**, Chicago, University of Chicago Press.

Lawson, N. (1992), **The View from No. 11**, London, Bantam Press.

Moore, M. H. (1995), **Creating Public Value**, Cambridge, Harvard University Press.

Needham, C. (2006), "Customer Care and the Public Service Ethos" en **Public Administration**, Vol. 84, No. 4.

Niskanen, W. (1971), **Bureaucracy and representative government**, Chicago, Aldine-Atherthon.

North, D. C. (1991), "Institutions", **The Journal of Economic Perspectives**, Vol. 5, No. 1.

Pierson, P. (1994), **Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment**, Cambridge, Cambridge University Press.

Riddell, P. (1994), "Ideology in practice" en Andrew, A. and Tim Hames **A Conservative revolution?: the Thatcher-Regan decade in perspective**. Manchester, Manchester University Press.

Rodrik, D. (2004), **Growth Strategies**, Harvard University, <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/growthstrat10.pdf>, (1 de diciembre de 2007).

Ross, S. (1973), “The economic theory of agency: the principal’s problem”, en **American Economic Review**, 63.

Stigler, G. (Spring 1971), “The theory of economic regulations” en **Bell Journal of economics and management science**.

Thatcher, M. (1993), **The Downing Street Years**, London, Harper.

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

Woodrow, W. (1887), “The Study of Administration”, **Political Science Quarterly**, Vol. 2, No. 2.







## **Del poder gubernativo y la burocracia alemana hacia la administración pública estadounidense**

**Juan Carlos Centeno Maldonado\***

### **Abstract**

*El autor expone con base en el pensamiento de Hegel, Weber y Wilson, autores clásicos en el estudio de la administración pública moderna, la relevancia del poder gubernativo y burocrático en la lógica del Estado de la sociedad civil, destacando su racionalidad sustantiva y operacional en la configuración de la vida política y social, enfatizando a la vez, la esencia de los procesos que han conducido a la vigencia de instituciones vigorosas que en razón de sus valores, prácticas y procesos, se han constituido en centros vitales para organizar y desarrollar la lógica de los medios administrativos que son imprescindibles para articular los elementos políticos, normativos y monetarios, que demandan los intercambios de la economía de mercado, así como su organización constitucional que es el Estado moderno.*

*Palabras clave: Administración pública, burocracia, derecho, Estado y racionalidad.*

*The author exposes with base in the thought of Hegel, Weber and Wilson classic authors in the study of the modern public administration, the relevance of the governmental and bureaucratic power in the logic of the State of the civil society, emphasizing his substantive and operational rationality in the configuration of the political and social life, emphasizing simultaneously, the essence of the processes that have lead to the use of vigorous institutions that in regard to their values, practices and processes, have been constituted in vital centers to organize and to develop the logic of the administrative means that are essential to articulate the political, normative elements and monetary that demands the interchanges of the market economy, as well as its constitutional organization who is the modern State.*

\* Candidato a Doctor en Política Pública en la Escuela de Graduados en Administración y Política Pública del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.

*Key words: Public administration, bureaucracy, right, State and rationality.*

## ***Introducción***

Iniciaremos con la revisión desde la fundamentación teórica del Estado y del poder gubernativo con Hegel, la burocracia con Weber y nos retrotraeremos hasta los postulados que Wilson propuso para la administración pública en los Estados Unidos.

Las siguientes cuartillas se podrían considerar como anotaciones de un autor que busca entre los orígenes el alcance de la teoría de la burocracia. Se permite revisar sus fundamentos y los elementos marcadores que instituyeron el estudio y entre notas y revisiones, se consigue con dos aspectos centrales que intentará abarcar y comprender. Adentrarse a la revisión de los tipos de Estado y referirnos a cómo era el Estado monárquico alemán y cómo era el Estado Democrático estadounidense.

Como segunda línea se analiza cómo se piensa la burocracia centrada en la filosofía idealista alemana, y por el otro, cómo se presiona el nacimiento de la administración pública desde el pragmatismo estadounidense.

Cómo tercer apartado se revisa la visión exclusiva y excluyente de la administración. En tal sentido, quisiéramos argumentar sobre los puntos de encuentro y los antagonismos que se pudieron presentar, no sólo entre la cultura alemana y la norteamericana, sino los planteamientos filosóficos de ambos mundos. Cómo se transfirieron, en esta segunda oleada intelectual, los conceptos de Estado moderno desde el viejo continente hasta el nuevo continente, cómo se pensó el poder y cómo se organizó el orden burocrático, entre los preceptos teóricos y el hacer cotidiano.

## ***Objetivo de la propuesta***

Examinar las propuestas filosóficas-teóricas sobre el poder gubernativo hegeliano, la burocracia weberiana y la administración pública Wilsoniana, como elementos fundacionales de la administración de la función pública en ambos continentes, para que a través de su revisión se consigan los encuentros y los desencuentros entre de los principios que de ellas se desprenden.

## ***Momentos teóricos - filosóficos*** ***Hegel y el poder gubernativo***

Revisaremos a través de los lentes de Friedrich Hegel (1770–1831), su concepto de Estado y con él analizaremos el poder gubernativo como antecedente de la teoría burocrática.

“El Estado es la realidad de la idea ética; es el espíritu ético en cuanto a voluntad patente, clara para sí misma, sustancial, que se piensa y se sabe, y que cumple lo que él sabe y cómo lo sabe. En lo ético, el Estado tiene su existencia inmediata, y en la conciencia de sí del individuo, en su conocer y actividad, tiene su existencia mediata, y esta conciencia de sí, por medio de los sentimientos, tiene su libertad sustancial en él, como su esencia, fin y producto de su actividad”.<sup>1</sup> En tal sentido, el Estado para Hegel es la idea, y en ella se concentra el ethos y la sustancialidad del individuo como conciencia colectiva. Es un ente inmaterial en el cual se disponen, o en el cual el individuo entrega su autonomía por medio

<sup>1</sup> Hegel, G., 1975. Filosofía del derecho. México: UNAM, Dirección General de Publicaciones, pp. 244-245.

de la delegación de su soberanía, para que lo rija y acompañe, a través de la normativa, del hacer de gobierno y lo conduzca hacia el bien común como colectivo.

“Es donde la libertad alcanza la plenitud de sus derechos, así como este fin último tiene el más alto derecho frente a los individuos, cuyo deber supremo es el de ser miembros del Estado”.<sup>2</sup> En una disposición que inicialmente desmaterializa la individualidad, el ciudadano individual, le entrega al ente ideal su confianza para que dirija los destinos de la nación y con ello el suyo propio, como acción colectiva, como conciencia metafísica que condiciona el destino del colectivo. Por ello refiere que “El Estado es Espíritu objetivo”,<sup>3</sup> tanto y cuanto su esencia es la racionalidad que se implementa a través de los órganos de la administración pública, la única forma de objetivizar la idea, es a través de la acción gubernativa.

“Frente a las esferas del derecho y del bienestar privados, de la familia y de la sociedad civil, por una parte, el Estado es una necesidad externa, el poder superior al cual están subordinados y dependientes las leyes y los intereses de esas esferas; más, por otra parte, es su fin inmanente y radica su fuerza en la unidad de su fin último universal y de los intereses particulares de los individuos, por el hecho de que ellos frente al Estado tienen deberes en cuanto tienen, a la vez, derechos”.<sup>4</sup> Aquí reposa el principio y el fin del Estado, en hacerse de un poder superior que pueda administrar racionalmente los intereses y las demandas del ciudadano individual (ahora como colectivo), que aspira y exige que con el cumplimiento de sus deberes y por la delegación de la soberanía, el

<sup>2</sup> Ibidem, p.245.

<sup>3</sup> Idem.

<sup>4</sup> Ibidem, pp. 249-250.

Estado cumpla, para que la satisfacción de sus demandas, ocurra antes de que tenga que exigir sus derechos.

“El individuo, súbdito en cuanto a sus deberes, encuentra como ciudadano en el cumplimiento de los mismos la protección de la persona y de su propiedad, la preocupación por su bienestar individual, la satisfacción de su esencia sustancial, la conciencia y la convicción de ser un miembro de esa totalidad; y en el cumplimiento de los deberes como prestaciones y servicios para el Estado tiene su conservación y su existencia. Por el lado abstracto, el interés de lo universal sería solamente en que sus servicios, las prestaciones que él exige, fuesen cumplidas como deberes”.<sup>5</sup>

En el pensamiento hegeliano la división del Estado debe reposar de la siguiente manera: “el Estado político se dirime en tres diferencias sustanciales:

- El poder legislativo como poder de determinar y de instituir lo universal;
- El poder gubernativo,<sup>6</sup> al que concierne la subsunción<sup>7</sup> bajo lo universal de las esferas particulares y de los casos singulares; y

<sup>5</sup> Ibidem, pp. 251-252.

<sup>6</sup> gubernativo, va.adj. Perteneciente o relativo al gobierno. (Vía) gubernativa: f. Modo regular y común de hacer algo. loc. adv. En curso, en trámite o en camino de. Está en vías de solución. loc. adv. Con procedimiento expeditivo. loc. adv. De forma, a manera y modo. de buen gobierno. loc. adv. Remitido a la prudencia de los gobernantes. (Disponible en: [www.rae.es](http://www.rae.es))

<sup>7</sup> Acción de subsumir. (De sub- y el lat. sum re, tomar).

1. tr. Incluir algo como componente en una síntesis o clasificación más abarcadora.

2. tr. Considerar algo como parte de un conjunto más amplio o como caso particular sometido a un principio o norma general. (Disponible en: [www.rae.es](http://www.rae.es)).

•El poder del soberano, que representa el poder de la subjetividad como última decisión de la voluntad -en la cual los distintos poderes son reunidos en una unidad individual que es la culminación y fundamento de la totalidad-, es decir, en la monarquía constitucional”.<sup>8</sup>

Con respecto al punto que estamos tratando, profundizamos en la segunda diferencia, poder gubernativo, el cual posteriormente se denominará como poder burocrático (o burocracia) o administración pública.

Los asuntos y tareas propias del Estado son para él como sus elementos esenciales y están vinculados a los individuos por los cuales son protegidos y compartidos, no por su personalidad inmediata, sino por sus cualidades universales y objetivas, y unidas exterior y accidentalmente con la personalidad particular como tal. Las tareas y los poderes del Estado no pueden ser, por eso, propiedad privada”.<sup>9</sup> Procede precisar que fundacionalmente el Estado no puede ser de índole privada, por lo tanto, más allá de sus fracasos y tropiezos, en él se debe administrar la soberanía que confiadamente ha depositado el ciudadano. Entre las definiciones, el autor propone los conceptos de gubernativo y subsunción, y se pronuncia sobre lo improcedente de la consideración de un Estado que se permita ser privado. En cuanto a lo gubernativo, estima el hacer del gobierno, el ejercicio de la administración del Estado, en el cual el individuo se subsume, al decidir por la fortaleza de la totalidad antes de la individualidad, que no contaría

<sup>8</sup> Hegel, G., 1975. Filosofía del derecho. México: UNAM, Dirección General de Publicaciones, p. 270.

<sup>9</sup> Ibidem, p. 275.

con la fortaleza necesaria para lograr su bienestar. Aunque hay que mirarlo con la distancia de su formulación, su actualidad y pertinencia no la pierde, porque el planteamiento y la época así lo requieren en la actualidad.

***¿Cómo se administra y se ejerce el poder gubernativo?***

“El poder gubernativo de la decisión se distingue por el cumplimiento y la aplicación de las resoluciones del soberano; en general, el desarrollo y la vigencia de lo ya decidido, de las leyes, de las disposiciones legales, de las instituciones existentes para los fines comunes, entre otros. Esta tarea de la subsunción en general contiene en sí al poder gubernativo, en el cual están comprendidos el poder judicial y policial, que más directamente tienen relación con la particularidad de la sociedad civil y mantienen en estos fines el interés general”.<sup>10</sup> Explica que si ya se logra el pacto El contrato social, el soberano entrega y se subsume en la entelequia que es el Estado, éste a su vez debe aparecer en su ejercicio, como garante de su soberanía y cumplidor de las promesas que individualmente el ciudadano espera como integrante de la sociedad civil.

“El sostener el interés general del Estado y la legalidad en esos derechos particulares y reconducir éstos hacia aquél, requiere preocupación de parte de los delegados del poder gubernativo, de los empleados decidentes (como constituidos colegialmente), los cuales coinciden en las supremas culminaciones que conciernen al monarca”.<sup>11</sup> Aunque cabe señalar que el modelo de gobierno prusiano para la época era la

<sup>10</sup> Ibidem, p. 289.

<sup>11</sup> Ibidem, p. 290.

monarquía, siendo el mundo en el cual se forma el filósofo, no es menos cierto que es el pionero en teorizar cómo se administra el gobierno y qué esperan los ciudadanos del Estado. Por tanto, el factor ético es el centro de la gestión, la probidad de sus funcionarios, los cuales, debían ser notables, para que el ciudadano confiara ampliamente y sin reservas.

Este eje de su filosofía permea ciertamente hasta nuestros días independientemente del sistema de gobierno. Aunque Weber estimará el sistema democrático como propicio, la función del Estado es gobernar, hacer gobierno y satisfacer las demandas de sus ciudadanos. Por lo tanto, la misma democracia se aleja de los requerimientos y el manejo del Estado. A diferencia de la monarquía, que supone la concentración de los poderes, mano dura y verticalidad. Son estos los recursos para el ejercicio del poder gubernativo o burocracia.

Cuando consideramos el modelo democrático, aparece un alejamiento marcado entre la administración del Estado y la concepción política. Ciertamente la burocracia, como fue y es entendida, no se engrana, inclusive no se acopla al modelo democrático. Sin embargo, se articuló en el bloque socialista, convirtiéndolo, en su momento, en el mejor esquema gubernativo, donde la administración pública iba agendada a través de la política y decidida desde las altas esferas del gobierno, considerando y creando los inicios de las políticas públicas, a través del diseño de los planes nacionales, metodología dispuesta y asumida desde la estructura castrense. No será menos cierto que cuando nuestros autores proponen como instituciones ideales a la jerarquía eclesiástica y a la militar, con las cuales equiparan al Estado moderno.



Volvemos a los modelos de lo conocido por Hegel y Weber, el prusiano y el zarista ambos herencias cesaristas que provenían de los imperios griegos y romanos, (panhelénico) y que arribarán hasta el siglo XX. Ambas estructuras de poder institucionalizaron la modernidad en el oriente, de aquí la referencia de Weber, sobre sus vecinos orientales de China, de aquí su ejemplificación y argumentación, de un mundo por demás conocido por ambos.

En cuanto a la división del trabajo, como tarea de Estado y la escogencia del funcionario adecuado para el cargo, Hegel expone que “el momento objetivo para la determinación de los mismos (los funcionarios) consiste en el conocimiento y en la demostración de sus aptitudes; demostración que asegura al Estado su necesidad y como única condición, al mismo tiempo, asegura a cada ciudadano la posibilidad de asimilarse a la clase general (clase de los funcionarios gubernativos y posteriormente denominados burócratas)”.<sup>12</sup>

“El individuo que por medio de un acto del soberano está ligado a un cargo oficial, está destinado al cumplimiento de su deber, a la sustancialidad de su relación, como condición de este enlace, en el cual como consecuencia de esa referencia sustancial halla la riqueza y la satisfacción garantizada, de su particularidad y la liberación de su posición externa y de su actividad oficial, de otra influencia y de otro influjo subjetivo”.<sup>13</sup> Existe una clara posición en el autor a lo largo de su análisis y caracterización de inhibir a los “criterios subjetivos” y la prestación “discrecional” de los servicios públicos por parte del funcionario. La basa en que los ciudadanos deben tener igualdad de condiciones frente a su Estado. En ese sentido, se disminuiría la

<sup>12</sup> Ibidem, p. 292.

<sup>13</sup> Ibidem, p. 293.

discrecionalidad del servicio y con ello la satisfacción del ciudadano en su experiencia relacional con la burocracia a través del funcionario público.

Lo sintetiza de la siguiente manera, “el servicio público requiere, en vez, el sacrificio de la satisfacción independiente y discrecional de los fines subjetivos y proporciona, justamente por ello, el derecho de encontrarlos en la prestación adecuada a un deber, pero sólo en ella. En este aspecto, se encuentra aquí el vínculo del interés general y del particular, que constituye el concepto y la estabilidad interna del Estado. Igualmente, la relación de empleo no es una relación contractual, aunque exista un doble consentimiento y una prestación de ambas partes”.<sup>14</sup>

Hegel enfatiza su discurso proponiendo que: “los miembros del gobierno y los funcionarios del Estado constituyen la principal parte de la clase media, que alberga la inteligencia culta y la conciencia jurídica de la masa de un pueblo. El hecho de que esa clase no adopte la posición aislada de una aristocracia y que la cultura y la aptitud no se conviertan en un instrumento para la arbitrariedad y la dominación, es vigilado por las instituciones de la soberanía de arriba abajo, y por las del derecho corporativo<sup>15</sup> de abajo a arriba”.<sup>16</sup>

Por su parte Weber, profundizará los supuestos, exponiendo que: “el Estado racional, es el único en el que puede prosperar el capitalismo moderno. Se funda en burocracia profesional y en el derecho racional” (1996: 1048). Lo cual revisaremos a detalle, más adelante.

<sup>14</sup> Ibidem, p. 293.

<sup>15</sup> Un conjunto de personas físicas que unen sus esfuerzos para conformar a otra que opere como un solo ente.

<sup>16</sup> Hegel, G., 1975. Filosofía del derecho. México: UNAM, Dirección General de Publicaciones, p. 296.

### ***Burocracia weberiana***

Iniciaremos este apartado bajo las premisas con las cuales Max Weber (1864 – 1920) conceptualiza el principio de autoridad, habida cuenta de que la forma de gobierno desde la monarquía dista de la concepción del nuevo modelo democrático del Estado Moderno. Si bien Prusia, se inicia en 1701 y finaliza en la primera posguerra en 1918, el autor coexiste en los albores de lo que se conocerá actualmente como Alemania. Clama en reiteradas oportunidades por un gobierno democrático, pero nunca ejerce dentro de esa realidad añorada. Por ende, el no haber ejercido en un sistema democrático, presenta solo el conocimiento y la interacción política y burocrática del modelo monárquico. Vive en Prusia y asiste durante su vida a la creación y al diseño institucional del Estado Alemán, lo que se llamó posteriormente, la unificación alemana.

Iniciemos definiendo ¿qué es la burocracia? (Del fr. bureaucratie, y este de bureau, oficina, escritorio, y -cratie, -cracia).

- f. Organización regulada por normas que establecen un orden racional para distribuir y gestionar los asuntos que le son propios.
- f. Conjunto de los servidores públicos.
- f. Influencia excesiva de los funcionarios en los asuntos públicos.
- f. Administración ineficiente a causa del papeleo, la rigidez y las formalidades superfluas.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Ver: [www.rae.es](http://www.rae.es)

Iniciando con el concepto de la RAE, ciertamente caemos en las dos acepciones, la buena burocracia adjetivada como: ordenada, racional, distributiva, gestionadora, integrada por servidores públicos (funcionarios). Mientras que en la segunda acepción, la mala burocracia, se define como excesiva injerencia de los funcionarios en los asuntos administrativos, lo que causa ineficiencia por la rigidez (falta de innovación) y formalismos exacerbados. En tal sentido, una teoría que supera el siglo, aparece resignificada como producto de los resultados en su ejercicio. Pasemos a revisar desde sus orígenes, como Max Weber dispuso su concepción de burocracia.

Para analizar la teoría de la burocracia, hay que considerar que nuestro autor comprende al Estado y el poder “como comunidad humana que en el ámbito de determinado territorio (aquí “el territorio” es el elemento diferencial) requiere exitosamente como propio el monopolio de la violencia física legítima...El que hace política ambiciona el poder; el poder para el logro de otros fines (ideales o egoístas) o el poder “por el poder”, para el goce del sentimiento de prestigio proporcionado por el poder”.<sup>18</sup> Deja en claro que para la existencia de la burocracia, se necesita un corpus institucionalizado denominado Estado, el cual es la concentración y centralización del poder de los ciudadanos. Al contar con la institución, se pasa a revisar el manejo del poder dentro de la misma, considerando que el mismo es existente y se debe tener claro para el análisis, igualmente es ejercido por los ciudadanos, funcionarios que integran el aparato burocrático, quienes lo ejercen de forma adecuada para el bien común o de forma personalista y despótica para su beneficio personal en lo económico o en lo social. Por tanto, dependiendo del manejo del poder y del performance del funcionario, aparece la buena o la mala burocracia.

<sup>18</sup> Weber, M., 1987. El político y el científico. Buenos Aires, Argentina: Leviatan, p. 9.

De aquí deviene sus consideraciones sobre el poder y la legitimidad, cuando lo clasifica en: tradicional, carismático y legal. En cuanto a este último, lo puntualiza como la única forma del gobierno racional. “La legitimidad fundada en la “legalidad” en la fe en la validez de normas legales y en la “idoneidad” objetiva basada en preceptos de origen racional, a saber, en la actitud de obediencia a prescripciones de estatuto legal. De ese tipo es el dominio que practican los modernos “servidores del Estado” y los titulares del poder que asumen semejante misión”.<sup>19</sup> No deja de afirmar que los tipos puros (según los tres tipos de legitimidad) “raras veces se encuentran en la realidad”.<sup>20</sup> Si bien considera la inexistencia del tipo puro, el práctico racional sólo lo resuelve aplicando los condicionantes para su aparición. Debe haberse logrado la modernidad, y con ella el Estado moderno, debe haberse establecido una legalidad en las funciones (prácticas y procedimientos normados) y como tercer ingrediente la racionalidad de funciones. Se podría considerar que se debe asumir la irrupción del hombre nuevo. El hombre bueno, quien debe estar valorativamente alineado con la función pública, con la condición de servicio.

Para el autor, los rasgos característicos de la burocracia se concentran en: los ordenamientos y en la normativa legal del gobierno (cómo se administra el gobierno o Estado legal-racional), la autoridad (poder), y su instrumentalización, la operacionalización a través de servidores públicos (burócratas). “Estos tres elementos constituyen, en el gobierno público y legal, la “autoridad burocrática”.<sup>21</sup> Parecería que estos principios o condicionantes, alejan su visión de la administración privada, centralizando la diferenciación en el criterio de poder

<sup>19</sup> Ibidem, p.11.

<sup>20</sup> Idem.

<sup>21</sup> Weber, M., 2004. Qué es la burocracia. México: Ediciones Coyoacán, p. 22.

(autoridad). Sin embargo, en las líneas siguientes, se observará que encuentra un paralelismo y considera que el mayor grado de racionalidad se experimenta en las corporaciones privadas. Por tanto, existe una especie de análisis forzado en el cual se pretenden considerar que ambas administraciones se asemejan en su estructura y en su operación. Para Weber “el Estado racional, es el único en el que puede prosperar el capitalismo moderno. Se funda en burocracia profesional y en el derecho racional”.<sup>22</sup>

Para el autor, el desarrollo de la burocracia se origina en el poder público, considera al Estado y a la iglesia como instituciones complejas. Sólo concibe a las economías de avanzado capitalismo como modernas y quienes podían lograr el desarrollo de la disciplina administrativa. En resumen, Weber expone dos consideraciones organizativas ideales para el desarrollo de la administración: 1. debe ocurrir en las instituciones modernas y 2. en las economías de capitalismo desarrollado. De aquí surgirían los siguientes cuestionamientos: ¿Por qué la burocracia se desarrolló en sistemas monárquicos y dictatoriales?, ¿Por qué la burocracia se desarrolla en instituciones eclesiásticas y militares?, ¿Cómo se puede considerar el desarrollo de la burocracia en sistemas con economías sociales? y ¿Cómo concebir desarrollos burocráticos óptimos en países que combinan los requisitos como por ejemplo China o India?

Se podría asumir un paralelismo en la forma que se organiza y se institucionaliza el poder a través de los órganos públicos, aunado al desarrollo del modelo capitalista. Por tanto, la administración pública (la burocracia) es un producto de la modernidad, que requirió haberse superado en la Edad Media, haber constituido el Estado y

<sup>22</sup> Weber, M., 1996. Economía y sociedad. México: Fondo de Cultura Económica, p. 1048.

haber desarrollado el modelo capitalista de economía de mercado. “La concepción de que las actividades administrativas del Estado difieran fundamentalmente de la administración privada es una concepción europea y, por comparación, es del todo ajena al sistema norteamericano”.<sup>23</sup> Con este pasaje, por demás concluyente, el autor no concibe la separación de lo público y de lo privado, para él la administración (burocracia), se da por igual y de manera indiferenciada en cualquier institución. Mientras que para Hegel, el poder gubernativo, es sólo y exclusivamente limitado al gobierno. Por tanto, existe una visión organizativa antagónica y bien denotada entre ambos autores.

Más adelante, quedará claramente diferenciada la organización de los Estados Europeos, con respecto a los Estados Unidos de América. Eso implica que en éste último se había logrado la independencia y la unidad federal, mientras que la Revolución Francesa es un hecho histórico posterior. Además, algunos estados europeos entrado el siglo XX, no habían logrado la unificación, como fue el caso de Prusia, quien luego se integraría a Alemania. Situación que se prolongará hasta los albores del siglo XXI; como herencia de la primera y la segunda posguerra. Inclusive, luego de la caída del Muro de Berlín y con ella las ideologías. Como ejemplo de la unificación del siglo XXI, sería la tercera guerra de los Balcanes, que finalizó en el 2001.

Lo que queda claro hasta este momento es la disposición teórica-metodológica de Weber. Cuando crea y diseña los tipos ideales, podríamos considerar que entre los argumentos cuestionables está la brecha entre el modelo ideal y el práctico racional, lo que se podría asumir como un legado de la ideología idealista, con la cual rompe, sin embargo en la praxis. Además, como bien lo decía en su momento, los

<sup>23</sup> Weber, M., 2004. Qué es la burocracia. México: Ediciones Coyoacán, p. 24.

tipos ideales no existen en la realidad. No solo con la democracia y con la economía de mercado, se consigue la buena democracia, sino que se necesita del conocimiento de las ideas y de la cultura de cada país, para entender sus realidades y poder ajustar y aplicar el modelo.

Otro punto que se puede cuestionar es que el Estado del siglo XIX es bastante diferente a los Estados, que son producto de la segunda posguerra, porque con ellos se consolidó la supremacía de dos modelos de Estado antagónico y en ambos se aplicó el modelo burocrático. El Oriental no varió, se estancó, mientras que el Occidental se reinventó a lo largo de estas seis décadas, tratando con ello de adaptarse a las demandas de los tiempos. Lo que invita a suponer que en los planteamientos weberianos hay una suerte de inamovilidad social, por lo tanto hay un marcado rompimiento entre lo que se hace desde Estado y lo que sucede en la sociedad. Situación que limita y condiciona la aplicación de la normativa burocrática y el alcance de la teoría para el análisis de realidades ubicadas en diferentes y distantes puntos cardinales, abrazadas e impregnadas de los lazos invisibles de la cultura.

“La lealtad moderna se adhiere a finalidades impersonales y funcionales...Tras los objetivos funcionales hay “valores culturales” y éstos constituyen un ersatz<sup>24</sup> para el jefe personal terrenal o supraterrrenal: se considera que ideas tales como: “Nación”, “Iglesia”, “comunidad”, “partido”, “empresa” se encarnan en una sociedad; conceden un halo ideológico al patrón”.<sup>25</sup> Este pasaje permite afirmar que para el autor los valores culturales de una organización, representan la base y la esencia de su funcionamiento.

<sup>24</sup> Sustituto.

<sup>25</sup> Weber, M., 2004. Qué es la burocracia. México: Ediciones Coyoacán, p. 28.



Por tanto, se ubican en la cultura inmaterial, las ideas que orientan la identidad y la imagen de una institución. Ningún funcionario puede ser superior a estos preceptos. Permitiría especular que las reglas claras en el nivel valorativo sobre honestidad, probidad, cumplimiento e innovación, condicionaría para el buen desempeño de la administración pública para la buena burocracia.

Profundizando en los supuestos económicos y sociales, Weber realiza un recorrido histórico desde la organización egipcia hasta la empresa capitalista de finales del siglo XIX y comienzos del XX, con lo cual asume la economía monetaria como centro y motor de la organización burocrática. Finaliza precisando que: “la gran empresa capitalista moderna, tanto más burocrática cuanto mayor y más complicada de vuelve”.<sup>26</sup> Igualmente y en consideración con su exposición dice que: “conforme a la experiencia histórica, la carencia de una economía monetaria fácilmente puede provocar sustanciales modificaciones internas en la estructura burocrática, y hasta transformarla en otro tipo de estructura”.<sup>27</sup> Sin lugar a dudas, una economía sana facilita el ejercicio burocrático. En economías colapsadas como las que ocurrieron en América Latina, y en algunos casos aún se suscitan, la burocracia se considera como un mal del Estado que en vez de hacerlo eficiente, lo convierte en torpe e inoperante. Para que exista una buena burocracia, debe existir un sistema económico sano. Cabría preguntarse, ¿Los Estados con economías colapsadas están condicionados al fracaso? y de ser así ¿Cuántos Estados cuentan con economías sanas?

<sup>26</sup> Ibidem, p. 36.

<sup>27</sup> Idem.

“Al comenzar el período moderno, todas las prerrogativas de los Estados continentales se concentraron en los monarcas, que prosiguieron con más rigor la burocratización administrativa. Desde el punto de vista técnico, el Estado moderno depende totalmente de una estructura democrática. Los Estados Unidos todavía tienen el carácter de una comunidad política que no está totalmente burocratizada, por lo menos en sentido técnico”.<sup>28</sup> Igualmente implica para el autor la diferencia entre la organización administrativa (burocracia incipiente) del Estado, con respecto a las burocracias complejas y desarrolladas de los partidos políticos de ese país (“los dos históricos partidos norteamericanos, son burocráticos al máximo” refiriéndose al Republicano y al Demócrata). En tal sentido, demuestra la inmadurez o la falta de desarrollo del Estado, por aquello que para Weber, un Estado fortalecido es el que cuenta con una estructura burocrática formal, compleja y desarrollada.

“El avance de la burocratización en la propia administración estatal es un fenómeno que acompaña a la democracia, como es manifiesto en Francia, Norteamérica y ahora, en Inglaterra”.<sup>29</sup> Para él, los partidos políticos tienen un peso importante para el modelo democrático y a través de ellos se fortalece el Estado.

Si bien la historia condicionó a que la burocracia se iniciara y se desarrollara en las monarquías, no pierde las esperanzas que su modelo de administración del Estado, se desarrolle en el sistema democrático. Propone directamente que el Estado (¿puro?) que podrá desarrollar su modelo burocrático, son los Estados Unidos de Norteamérica, producto de su incipiente organización. Considerando las teorías actuales, era un Estado en pleno diseño institucional, a diferencia de los estados

<sup>28</sup> Ibidem, p. 48.

<sup>29</sup> Ibidem, p. 77.

Europeos, que presentaban estructuras históricas, que suponían mucho más problemas su transformación. Se vuelve con esto a condicionar al tipo ideal, se podría asumir que para Weber el Estado ideal se encuentra en el país del norte, al cual le propone la aplicación de su organización burocrática.

“Actualmente la economía capitalista de mercado es la primera en reclamar que los asuntos administrativos oficiales se resuelvan con la mayor precisión, claridad, continuidad y rapidez posibles. Las grandes empresas modernas constituyen, en general, por su organización interna, modelos inigualados de organización burocrática rigurosa”.<sup>30</sup> En su visión racionalista, concibe la administración pública de forma rigurosa, como una organización jerárquica, inflexible. Con estas condicionantes, asume la buena burocracia. Sin embargo y a la vuelta de casi un siglo, no solo a la burocracia pública se le exige transparencia, sino que la empresa privada, enmarcó hace menos de una década, su gestión en la rendición de cuentas a través de organismos multinacionales a los cuales se enfilan las grandes corporaciones y se encargan anualmente del buen gobierno corporativo, por medio de la transparencia en sus procesos. Ya no de carácter nacional, sino también global.

En su visión centralista del Estado y del gobierno, Weber indica la verticalidad del hecho administrativo, considerado en una mano fuerte (la del monarca) y con una administración centralizada del poder hasta los burócratas, quienes tienen como función cumplir las directrices del monarca. “La estructura burocrática implica la concentración de los recursos materiales de administración en manos del jefe. Esta concentración se produce, por ejemplo, de modo conocido y típico, en el desarrollo de las grandes empresas capitalistas, las cuales adquieren

<sup>30</sup> Ibidem, pp. 56-57.

sus características esenciales en ese proceso. En las organizaciones públicas ocurre un proceso análogo”.<sup>31</sup>

Se podría considerar que en su teorización no se encuentran principios del juego de la democracia, en cuanto a participación ciudadana. Lo que permitiría pensar, que los modelos podrían antagonizar entre lo administrativo (burocrático), y lo democrático - participativo. Lo que evidencia su concepción autoritaria y monárquica del gobierno. Se supone una tensión entre la avanzada teórica del autor y la realidad histórica-política que le tocó vivir.

“La burocracia va unida necesariamente a la moderna democracia de masas. Esto resulta del principio definitorio de la burocracia: la regulación abstracta de la práctica de la autoridad la cual procede del requerimiento de “igualdad ante la ley” y, por consiguiente, el repudio a los “privilegios” y del tratamiento de los asuntos “caso por caso””.<sup>32</sup> Si bien en su visión, la igualdad de los ciudadanos es el factor autorregulador de la burocracia, no es menos cierto que a lo largo de su exposición nos presenta una marcada verticalidad y una desigualdad a tres niveles jerárquicos, entre el gobernante, los funcionarios y los ciudadanos. Siendo aún más exhaustivos, entre los múltiples niveles organizacionales de la estructura burocrática del Estado.

Queremos finalizar este apartado, con la advertencia que presenta el autor “una vez instaurada en su plenitud, la burocracia constituye una de las estructuras sociales más difíciles de destruir. La burocracia es el medio de transformar la “acción comunitaria” en una “acción societal” organizada racionalmente”.<sup>33</sup> Cuando Weber habla de la acción societal

<sup>31</sup> Ibidem, p. 69.

<sup>32</sup> Ibidem, p. 75.

<sup>33</sup> Ibidem, p. 83.

(sociedad), no solo refiere a la vida comunitaria. El monopolio de la violencia es fuerza de coerción, el ciudadano entrega parte de su individualidad para que desde la comunidad se haga Estado y en su renuncia, se organiza convirtiéndose en sociedad civil. Lo comunitario lo monopoliza el Estado y lo societal, la (ahora convertida en) sociedad civil. Es el paso de lo comunitario a lo societal. La recomposición de fuerzas en la acción colectiva. Situación que ha ocurrido en todos los Estados que han fallado en su diseño institucional, en el cual las fuerzas burocráticas, los funcionarios organizados, tienen más poder que sus superiores y a la vez, presentan un trato no menos que hostil a los ciudadanos.

### ***La administración pública***

Inicialmente el planteamiento del concepto y la necesidad de iniciar los estudios en administración pública dispuestos por Woodrow Wilson (1856–1924) en 1887, recaen sobre tres factores materialmente humanos: a. el personal, b. la administración y 3. los métodos. Este planteamiento que profundiza lo inicialmente propuesto por Hegel sobre el poder gubernativo, es un acercamiento occidental a Alemania, dada la experiencia recorrida por la burocracia prusiana.

En la búsqueda de ingresar la disciplina a Occidente y el poco desarrollo de las tecnologías administrativas, se presenta la propuesta a vuelta de más de un siglo, aunque robusta en fundamentación y pionera en el área, incompleta en cuanto al funcionamiento de las organizaciones actuales.

En el ocaso del siglo XIX y en la aurora del XX, surgen con fuerza las ciencias sociales, todas atadas a una racionalidad científica, hija del positivismo. La administración no se escapará desde el espíritu positivo hegeliano, luego y en paralelo al modelo hermenéutico weberiano y al pragmatismo wilsoniano. Un espacio para creación de conocimiento que correspondía a la aceptación académica de la naciente disciplina.

Es notable la contribución de Wilson, pero en su afán pragmático, deja en su transitar el planteamiento fundacional (filosófico) del poder del Estado, del sistema de hacer el gobierno, que se presenta en la condición relacional de los ciudadanos con los funcionarios públicos y que en su esencia ejecutora (inherente al ser) era la virtud de ser una totalidad de acción en las actuaciones particulares con cada uno de los ciudadanos solicitantes. Por tanto, si bien existe una migración cognitiva de Europa a América, ciertamente la razón práctica impuesta por Wilson, descubre una necesidad de ejecución, que deslinda los principios que Hegel le otorga a la administración pública (al poder gubernativo).

La crítica al pragmatismo americano es por el alejamiento de las bases filosóficas de las ciencias. Por tanto, con la ciencia administrativa ya en América y en estas condiciones, se podría suponer que su trastoque es producto de la justificación empírica imperante que tenía como máxima, proceder y evitar el divagar del hacer. Se hereda desde entonces, un diseño instrumental, un accionar sin medidas que convierte las prácticas administrativas en transacciones mecánicas que de alguna forma, excluye la misma racionalidad científica, al convertir la disciplina incipiente en un instrumento; por lo tanto en una técnica y por ende a los funcionarios unos técnicos en la acción gubernativa.

Es este sentido, la función es operativa, porque se concentra en la operación, en el hacer, entonces en este planteo ¿En dónde queda la función estratégica del proceso administrativo? o ¿En dónde queda la visión estratégica de los funcionarios decidores del poder gubernativo expuesto por Hegel? “¿Cuál era la situación de los políticos profesionales en Alemania? Estos no tenían poder ni responsabilidad, y sólo podían desempeñar un papel bastante subalterno como notables”.<sup>34</sup> Entre líneas aparece la premisa de Wilson que a su vez es una pregunta, que pareciera que espera sea más que respondida resuelta por alguien. “Vistas cada día nuevas cosas que el Estado debe hacer, lo siguiente será ver con toda claridad cómo las debe hacer”.<sup>35</sup>

Frente a la aseveración de Wilson que: “las funciones del gobierno eran sencillas porque la vida misma era sencilla”.<sup>36</sup> Se presenta un poco reduccionista, porque si en líneas anteriores propone que el debate filosófico (nada más y nada menos) se ocupaba de la forma de gobierno, de la diferenciación entre monarquía y democracia. Ciertamente la realidad y el momento teórico que hereda, que no se puede suponer sencillo, porque el modelo de gobierno estaba deslastrándose del pensamiento pre-moderno y convidaba a la revisión de las instituciones y a la manera de administrar. Esta preocupación conlleva a Hegel a plantear la definición de opinión pública como: “la libertad formal, subjetiva, por la cual los individuos como tales, tienen y expresan el juicio, la opinión y el consejo personal sobre los asuntos generales, tiene su manifestación en el conjunto que se denomina opinión pública”.<sup>37</sup> Lo

<sup>34</sup> Weber, M., 1987. El político y el científico. Buenos Aires, Argentina: Leviatan, p.69.

<sup>35</sup> Ibidem, p. 77.

<sup>36</sup> Wilson, W. (1887, jun 2º). El estudio de la administración. Political Science Quarterly, p.75.

<sup>37</sup> Hegel, G., 1975. Filosofía del derecho. México: UNAM, Dirección General de Publicaciones, p. 312.

que sugiere la preocupación de la creciente corporeidad que dispone el individuo como sociedad a la hora de evaluar y considerar, para emitir su juicio sobre el proceder gubernativo.

Aparece, igualmente, un pensamiento economicista que infiere la relación del gobierno con el Estado, lo que se considera un tema reiterativo entre los autores de liberales (y posteriormente neoliberales), en cuanto a la relación entre el Estado y la empresa privada, o simplemente lo público y lo privado. Durante el siglo veinte y más en sus últimas décadas, el debate y sus partidarios se han colocado históricamente desde el ala de la izquierda o de la derecha, lo que ha ideologizado el diseño institucional del Estado y con ello el modelo burocrático.

Se pudiera considerar que en la actualidad la crisis de los modelos renueva su cara, estamos transitando una nueva. Pareciera que el miedo surgido en 1989, ya fue superado, y que a la vuelta de casi dos décadas se vuelven a ideologizar las posturas sobre el Estado y pareciera que se caería en una nueva tentación excluyente de las partes, según la cual un Estado liberal prohíbe las estructuras y la organización de uno socialista, o un Estado socialista bloquea las posibilidades productivas de una nación, a través de las regulaciones del mercado a los inversionistas privados. El cuestionamiento se podría expresar de la siguiente manera:

- El Estado parte de un contrato social para que legitime el poder gubernativo.
- El Estado es un ente normativo y normado.
- El Estado tiene funcionalidades.
- El Estado cuenta con técnicos probos.



- El Estado se materializa en su estructura organizativa, a través de las prácticas administrativas, en sus procesos, procedimientos y tareas.

¿Por qué indirectamente existen apuestas más que propuestas a que éste desaparezca? Igualmente se podría considerar como un planteamiento perverso, porque mientras las grandes potencias legislan sobre condicionantes proteccionistas para sus Estados y en su hacer lo fortalecen y justifican, pareciera que en la atropellada carrera de la globalización, se dispone de un discurso, que para nada es soterrado, sobre la necesidad de considerar la eliminación de barreras y la apuesta a legislaciones globales que “faciliten” los procesos burocráticos de los demás países. Convenios en los que no se incluyen y legislaciones que en buena cantidad no firman y no se comprometen. Si esta agenda global no se analiza a detalle, los países en desarrollo volverán a firmar un cheque en blanco a las economías globales que disponen el flujo de capital mundial y una vez más desfavorecerían a la periferia. “En suma, si podemos ver que en otros siglos se fueron generando las dificultades de la acción gubernamental (gubernativa), también podemos ver que culminan en el nuestro”.<sup>38</sup>

Después de ciento veinte años pudimos ver que la predicción de Wilson no se cumplió, sino que el siglo XX, fue el siglo de las dificultades, de las políticas, de los extremos, de las guerras, de la guerra fría, entre miles de dificultades de la organización obrera y sindical. Esa visión decimonónica del positivismo lo invitó, como lo había hecho con un siglo antes Hegel, a considerar el espíritu positivo de la monarquía, a la praxis positiva; a Weber en su modelo ideal de dominación y a Wilson, el progreso y la racionalidad del mundo en la democracia.

<sup>38</sup> Wilson, W., 1887, jun 2º. El Estudio de la Administración. Political Science Quarterly, p.75.

Decimos un siglo antes porque los hombres están atrapados en su tiempo al cobijo como legatarios. Entre líneas aparece la premisa de Wilson que a su vez es una pregunta, que pareciera que espera sea más que respondida resuelta por alguien. “Vistas cada día nuevas cosas que el Estado debe hacer, lo siguiente será ver con toda claridad cómo las debe hacer”.<sup>39</sup> Cabe reiterar que Woodrow Wilson y Max Weber son contemporáneos, hombres del mismo tiempo histórico, pero ubicados en diferentes latitudes, con historias, intereses e ideologías diferentes.

“La administración está directamente conectada con las máximas perdurables de la sabiduría política, con las verdades permanentes del progreso político”.<sup>40</sup> Wilson, presenta en las siguientes líneas un purismo sobre la relación política-administración, considerando que ambas se encuentran en diferentes esferas y deben ser diferenciadas por completo. Esto implica una fundamentación basada en el precepto de pensar a las organizaciones como estancos sociales, cuando los vasos comunicantes entre ellas son invisibles, pero existentes. Denota una visión normativa, bastante ingenua al considerar que las organizaciones sociales, son inmóviles. Es una percepción normativa - funcionalista, que condiciona el análisis de la burocracia a una irrealidad de los cambios y del movimiento del Estado como institución supraindividual. Es un paralelismo, una asimilación del modelo de inmovilidad de las burocracias expuesto por Max Weber.

“Aunque demócratas por una larga herencia y una repetida elección aún somos unos demócratas muy verdes. Por muy vieja que sea la democracia, su organización sobre una base de las ideas y condiciones

<sup>39</sup> Ibidem, p. 77.

<sup>40</sup> Ibidem, p. 85.

modernas sigue siendo una labor inconclusa. El Estado democrático aún tiene que equipararse para soportar esas enormes cargas de la administración que las necesidades de esta época industrial y comercial están acumulando con tal rapidez”.<sup>41</sup>

Además Wilson, presenta con claridad la diferenciación entre los sistemas de gobierno “monarquías y democracias, radicalmente distintas que sean en otros aspectos, en realidad tienen asuntos muy semejantes que atender... en todos los gobiernos por igual los fines legítimos de la administración son los mismos, para que no nos atemorice la idea de buscar instrucciones y sugerencias en sistemas extranjeros de administración; para librarnos de la aprensión de que, por casualidad, fuésemos a tomar a ciegas algo incompatible con nuestros principios”.<sup>42</sup> Volvemos al principio instrumental de la administración pública y su necesidad de separarla de la política. Considera a la función burocrática ajena de la política, situación que se presenta no menos que risible, cuando en su afán de operacionalizar y proponer (vender) su modelo, reduce sus contenidos y significados en desmedro de las realidades históricas, políticas y sociales de los Estados.

Sin embargo, y utilizando la propuesta weberiana, expone que: “los principios en los cuales debe basarse una ciencia de la administración para los Estados Unidos son los que tengan en el corazón una política democrática... Los recursos doctrinarios deben ceder el lugar a las prácticas demostradas”.<sup>43</sup>

<sup>41</sup> Ibidem, p. 92.

<sup>42</sup> Ibidem, p. 93.

<sup>43</sup> Ibidem, p. 95.

## ***Veinte (XX) puntos para el análisis y la reflexión***

Después de haber analizado a Hegel, Weber y Wilson, se pretenden en estas líneas esbozar los aspectos más significativos encontrados en sus planteamientos:

- Considero que no se debe renunciar a la figura del Estado moderno que es producto de la superación del feudalismo y aunque éste se transforme y cambie, la propuesta de Hegel cada día toma más poder en lo relativo a ser una idea que concentra la soberanía de los ciudadanos, en Weber como el monopolizador legítimo de la violencia y para Wilson, el centro del poder en las naciones. Por tanto el Estado moderno debe ser fuerte y centro de la política.
- Las tres propuestas teóricas se fundan en el Estado centralista y poderoso lo que se aleja del modelo federalista y el derecho competencial. Desde el centro se hace y se dirige el gobierno. Para la época no se consideraba un modelo federal de gobierno, situación que se vivirá casi un siglo después y que en la actualidad, se profundiza como modelo indicado de hacer gobierno.
- Si el Estado moderno es la institucionalización del poder, la burocracia es el modelo de administrar el gobierno, y con ello el poder; por tanto, quedó establecido por Hegel y por Weber la verticalidad de las líneas de mando, mientras que no es un aspecto que discuta Wilson. Para él, los burócratas son un conjunto de funcionarios que sólo se deben encargar de la operación, un estamento administrativo, no unos técnicos, ni mucho menos unos estrategas. Los tres autores, definitivamente consideran que

en el modelo burocrático, existen los que gobiernan y manejan el poder verticalmente y quienes están contratados para hacer el trabajo cotidiano, de corte mecánico.

- De ellos, Weber es quien enfatiza los modelos de liderazgo y el manejo del poder, sin duda sabe que el poder es eje central en las instituciones. Para él, la burocracia se opera a través del dominio legal-racional. Sin embargo, se le puede cuestionar que el tipo ideal, no lo baja al práctico racional. Queda en el tipo puro, el cuál simplemente es ideal. La realidad burocrática presenta sutilezas que se deben conocer y aceptar, para que con certeza se pueda implementar el modelo. Si fuera tan directo como lo explica el autor, las burocracias hubieran cumplido con sus objetivos, cabal y óptimamente, cuando en realidad durante el siglo XX, asistimos a la crisis del sistema burocrático.

- El aporte inobjetable de la teoría weberiana es la conceptualización de la organización. Weber es quien institucionaliza el estudio, quien considera que las instituciones antes que nada son organizaciones que institucionalizan sus prácticas a través de protocolos explícitos. En cuanto al alcance teórico, se podría considerar que es la visión de laboratorio y de variables controladas que expone, cuando la complejidad de las organizaciones no se da sólo puertas adentro, sino en la interrelación con lo social, todo lo que ocurre fuera del Estado y su impacto en su organización interna.

- Otro aporte contundente de Weber fue haber clasificado el poder. El poder siempre existe en todas las organizaciones. Las organizaciones, ante todo, son estructuras basadas en el poder. Años después lo trabajará Michael Foucault, en los mecanismos controladores del discurso. Las organizaciones son discursos.

“Lo nuevo no está en lo que se dice, sino en el acontecimiento de retorno”.<sup>44</sup>

- Existe claridad entre la relación de la administración y política, en los planteamientos del poder gubernativo hegeliano, y de la burocracia weberiana, como resultante del poder en las organizaciones, por ser un espacio de la política. Wilson aleja el poder de las organizaciones, considerando que los procesos administrativos, no están condicionados por la política. No se puede tapar el Sol con un dedo. Los procesos y las instituciones que se articulan en el Estado, son ante todo, organizaciones políticas, vinculadas a los partidos políticos y a los centros de poder, los cuales ingresan a la burocracia, a través de sus partidarios.

- Otro aporte central en Weber será la legalidad; para el autor las instituciones y el modelo burocrático específicamente, están normados y si no se saltan las normas y los procedimientos, los trámites se lograrían sin mayores complicaciones. A la vuelta de varias décadas de los estudios de la administración, suena no menos que inocente, no considerar la organización informal dentro de las instituciones.

- Todas las instituciones tienen organicidad, con anarquía no funcionan las instituciones. Si bien se puede asumir la propuesta weberiana como normativa e inflexible, la realidad de las organizaciones reclaman los límites y condicionantes de la racionalidad de las estructuras, para evitar los desgastes. Lo que condicionaría una tensión entre la inflexibilidad y la innovación.

<sup>44</sup> Foucault, M., 1980. El orden del discurso. Barcelona: Tusquets, p.24.

Las organizaciones siempre estarán normadas, lo que se debe evitar los extremos para dejar la puerta abierta. Sería como explicitar el qué hacer y permitir algo de libertad en el cómo, para permitir el desarrollo y la renovación de las organizaciones.

- No necesariamente la burocracia “funciona” en Estados que asumen el modelo democrático y de capitalismo avanzado. Para el momento de su formulación, el modelo democrático era incipiente y en muchas latitudes era impensable. Con respecto a la economía de mercado, las economías subsistieron a modelos ideológicos múltiples y diferenciados hasta la actualidad. Cuando se han concentrado las dos condicionantes de entrada, el resultado no siempre ha sido óptimo. Lo que si se puede asegurar es que la burocracia ha existido en cualquier sistema de gobierno y en cualquier sistema económico.

- Wilson no crea, pero introduce la disciplina a los Estados Unidos de América. Los creadores son los alemanes y en su propuesta presentan los parámetros de ejecución.

- Es innegable la herencia de la ideología alemana (el idealismo alemán) en modelo weberiano. De allí que su estructura modélica, se sienta como una receta infalible para el logro de la eficiencia de los estados. Con conocimiento de causa, Wilson traslada el pensamiento a un mundo ajeno como el de los Estados Unidos de América, y con conocimiento de causa, consigue el momento indicado para fundar la ciencia en un sistema valorativo-cultural, lejano al de los padres fundadores. Se leería por orden de construcción teórica-epistemológica, en idealismo alemán, en la ciencia comprensiva y en el pragmatismo.

- Fue un error común en los autores, considerar al Estado-burocrático como un estanco social inmóvil, que no se vinculaba con las demás instituciones sociales y que además las mismas no influían en sus procesos.
- Aunque Hegel define la sociedad civil y en Weber y en Wilson existe la necesidad de considerar al ciudadano, la sociedad civil organizada (como actualmente la conocemos y su impacto en la organización del Estado) no estaba ni vagamente considerada.
- Cada uno expuso metodologías diferentes para Hegel la dialéctica, “principio motor del concepto que disuelve, pero también produce, las particularidades de lo universal... La más elevada dialéctica del concepto consiste en no valorar la determinación meramente como límite y opuesto, sino en producir a partir de ella el contenido positivo y el resultado, único procedimiento mediante el cual la dialéctica es desarrollo y progreso inmanente. No es por lo tanto la acción exterior de un pensar subjetivo, sino el alma propia del contenido lo que hace crecer orgánicamente sus ramas y sus frutos”.<sup>45</sup> Weber crea la metodología de ciencia comprensiva a través de los tipos ideales aplicando la hermenéutica y Wilson asume el método histórico-comparativo. Sin embargo, los tres caen en los errores intelectuales de su tiempo.
- No sólo en los ochentas del siglo pasado, se cuestiona y confronta el modelo weberiano, sino que los cambios de las estructuras de poder producto de la primera y segunda posguerra del siglo XX,

<sup>45</sup> Hegel, G., 1975. Filosofía del derecho. México: UNAM, Dirección General de Publicaciones, p. 51.



cambian las estructuras de los estados modernos. El Estado es una institución viva que se transforma constantemente, a esto se le podría agregar que el desarrollo teórico de la burocracia transitará ochenta años sin revisión y sin avances teóricos significativos, fue olvidada y no es sino hasta el siglo XXI, cuando se proponen nuevos enfoques y modelos, producto de la segunda crisis de los sistemas, producto del modelo de Estado mínimo.

- Para los tres autores y principalmente para los alemanes, la valoración ideal de los burócratas condiciona el desempeño del modelo. Para ellos el funcionario era un técnico notable. Cuando se habla de esta presuposición debemos precisar que para ellos el funcionario conformaba una élite que estaba investida de ética y moral, en cuanto a valores como confianza, honestidad y probidad. Asumiendo la realidad del sistema, una vez más se quedan en el idealismo.

- Lo público y lo privado no tiene la connotación que toma en los ochentas del siglo pasado, pero si queda claramente especificado por Hegel en su definición de Estado a través del poder gubernativo. En Weber con su definición del Estado y la teoría de la burocracia, presentando deslices teóricos (se puede considerar por desconocimiento práctico en las corporaciones) al asumir que no hay diferencias administrativas entre las organizaciones públicas y las organizaciones privadas, nada más alejado de la realidad. Y en el Wilson con su interés de explicar la administración como pública e independiente de la política.

- Existe un quiebre marcado por Weber en el momento de aplicar o de transferir el modelo ideal de escritorio, al práctico racional que se encuentra en el mundo real de la administración.

- Si tendría en este momento que apostar por un teórico, creo que me quedaría con los intelectuales alemanes. Ciertamente el fundamento ideológico e idealista, está ampliamente trabajado. ¿Qué propondríamos? Considerar una operacionalización real de su propuesta e integrar modelos alternativos de la administración pública y privada. Como por ejemplo: asumir con propiedad lo complicado y condicionado del manejo del poder en las organizaciones, incluir temas correspondientes a la medición a través de indicadores reales de desempeño construidos in house, área por área, con todos los funcionarios. Comprender el clima organizacional de la institución, para poder mediar con los conflictos propios de los sindicatos y la organización informal de la institución. Con ello sensibilizar a los burócratas sobre las responsabilidades. No podemos engañarnos, las burocracias están viciadas y el mundo no es ideal, es real, de allí la innovación para poder trabajar con los recursos humanos disponibles y poder optimizar la gestión a través de la eficiencia de los procesos involucrados. La síntesis estaría en: un Estado fuerte, una burocracia responsable y unas tecnologías administrativas para la buena gestión de la administración pública.

### ***Questionamientos Finales***

Si bien en los años ochenta del siglo pasado, se encuentra el desencanto, desaliento y desconfianza en las burocracias. No es menos cierto que las decisiones de pasar de una burocracia hipertrofiada a un Estado mínimo, trajo peores resultados.

Esto invitó e invita a que los estudiosos de las ciencias sociales, revisen las teorías fundacionales de la disciplina y se permitan, a través del tiempo, cuestionar desde nuestras realidades lo pertinente y lo inacabado de la teoría de la burocracia.

Esta situación, aparece después del Estado benefactor que se hacía insostenible. Las referencias intelectuales se centran en planteos de los años cincuenta. Cada uno desde su perspectiva se pronunciaba a favor de la reforma del Estado, hasta convertirlo en un Estado mínimo, no interviniente en el mercado. Se abre de esta manera la discusión en lo público y lo privado.

Ahora bien, por qué ocurre esta nueva visión, porque de una crisis de la economía mundial, un nuevo ciclo que indiscutiblemente condujo por la mala praxis gubernativa, a la crisis, que quebranta la confianza de la burocracia en los Estados. El punto de partida fue la crisis fiscal del Estado, fue haber comprometido el futuro, a través del endeudamiento y la sobrecarga de demandas en contra de la falta de recursos y capacidades para responder por las demandas de los ciudadanos. Se cuestiona el “Estado del bienestar”, quien tuvo como padre fundador al presidente y académico norteamericano Roosevelt a través del diseño institucional del New Deal.

***Ahora bien, ¿Cuáles serían las nuevas críticas al Estado moderno?***

Por una parte se centraron en el formalismo, cumplimiento de la norma, sin atender calidad de procesos. El estilo vertical y piramidal, entorpecía el desempeño y ello convertía en una rutinización (una ritualización) de la función burocrática, manteniendo la lentitud en los procesos y la

escasa o nula innovación. Parecía que se postulaba el fin del modelo weberiano.

Además del empujón de “Thatcher” en los ochentas, la historia los acompañó entregándoles con la caída del Muro de Berlín y la posterior reconfiguración de los Bloques de Poder. Lo que se dio por llamar el triunfo de la democracia y el modelo capitalista.

Indirectamente se acercaban a la propuesta de un siglo anterior cuando Marx y Engels en su Manifiesto comunista (1848), pensaban que la solución a los problemas políticos de las naciones era la eliminación del Estado. Nunca antes las ideologías se habían tocado, tuvieron que esperar más de un siglo.

Luego se pronunciaría Francis Fukuyama (1992) con El fin de la historia y el último hombre. Habría hoy día que preguntarle porque en 2006, escribió: After the neocons: America at the crossroads. Ciertamente, los hombres son hijos de su época, pero cuando la intención ideológica y con ella la económica, supera su espacio de acción, y se hacen de la opinión pública y la venden como la única opción de salida, le hacen un gran daño a la humanidad, con resultados irreversibles.

Siento extremistas, como ellos, nace un neonazismo de corte economicista, que excluye y mata (ahora de hambre) a millones de habitantes. Igualmente, son los que profesan la guerra como la paz del futuro, son quienes creen, que el modelo neoliberal, es la salvación del mundo, quienes han logrado convertir a América Latina, en el segundo continente más pobre, quienes piensan que las leyes del mercado, son más sanas que un Estado organizado que cumpla con sus funciones y se encargue de proteger y apoyar a los menos favorecidos.

Es una respuesta, inclusive tarifada, a Estados modernos de las décadas de los cuarenta y cincuenta del siglo XX, con economías basadas en la intervención y regulación Estatal, con el modelo de planificación socialista. Se dividen en la visión del Estado de Justicia Social Vs. La economía del sector privado. Es la eterna división de la acción colectiva, centrada en decisiones colectivas o en decisiones individuales.

Es el momento de preguntarse, entonces: ¿Cómo la política y la economía de mercado interactúan?

Ricardo Uvalle comenta al respecto que en este sentido, “las políticas de privatización, concesión y contratación de servicios externos, son parte de las modalidades que se desarrollan en la vida pública para asumir el cumplimiento de las tareas colectivas... La desestatización de la economía ha sido un proceso constante desde la crisis fiscal del Estado, y se manifestado como una ruta que tiene como objetivo no volver a incurrir en situaciones que detienen la productividad y el desarrollo de los centros económicos de la sociedad”.<sup>46</sup>

De igual modo nos expone que, “el compromiso del Estado con el bienestar social es irrenunciable, porque el mismo favorece que las capacidades humanas de un país tengan los elementos claves para incorporarse de modo productivo al sistema económico...Las oportunidades de una mejor calidad de vida es un compromiso explícito de la administración pública porque de ahí depende que el sistema económico sea un medio de realización individual y grupal. Por ello, la calidad de vida tiene como indicadores claros cómo la educación, la salud, la alimentación y el empleo que favorecen la formación del capital humano”.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> Uvalle, R., Octubre, 2003. La democratización de la administración pública. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.

<sup>47</sup> Idem.

Ya no solo contamos con el acoso y el cuestionamiento al Estado premoderno, y la crisis espacio-temporal en la que se suman algunos estados para alcanzar la modernidad, entonces ¿qué le ocurrirá al Estado en la post-modernidad? Reconsiderando y rememorando a viejos e inmortales pensadores, podríamos atrevernos a considerar que desde el New Deal hasta la crisis del Estado, se ha pasado del Estado del bienestar al Estado del malestar, lo que se podría asumir, probablemente, que es parte de la crisis de la tarde modernidad o la post modernidad. Por aquello del malestar en la cultura de Freud. Un planteamiento de cultura de la muerte que podría ingresar a la cultura política en la actualidad.

### ***Bibliografía***

Foucault, M., 1980. **El orden del discurso**, Barcelona, Editorial Tusquets.

Hegel, G., 1975. **Filosofía del derecho**. México: UNAM, Dirección General de Publicaciones.

Uvalle, R., Octubre, 2003. **La democratización de la administración pública**. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.

Weber, M., 2004. **Qué es la burocracia**, México, Ediciones Coyoacán.

Weber, M., 2001. **Estructuras de poder**, México, Ediciones Coyoacán.

Weber, M., 1996. **Economía y sociedad**, México, Fondo de Cultura Económica.

Weber, M., 1987. **El político y el científico**, Buenos Aires, Argentina: Leviatan.

**Wilson, W., 1887, jun 2º. El estudio de la administración.**  
Political Science Quarterly.

[www.rae.es](http://www.rae.es)





## Gobierno municipal, gestión y desarrollo

**Arturo Ordaz Álvarez\***

### **Abstract**

*El autor analiza la relevancia del gobierno municipal desde una óptica que supera los alcances de la administración pública tradicional, enfatizando en la necesidad de que asuma un papel más activo, emprendedor y estratégico en la promoción del desarrollo para que responda con mejores capacidades de respuesta a la complejidad de los asuntos comunitarios, considerando a la vez, que los procesos de gestión pública tienen que ser más efectivos con el fin de potenciar las tareas de la dirección pública en ámbitos competitivos, plurales y diversos, que son la tendencia que enfrentan las instituciones en un mundo cambiante y con procesos de transformación que modifican de manera estructural condiciones, sistemas y patrones de vida.*

*Palabras clave: Administración pública, ciudadanos, desarrollo, gestión y gobierno.*

*The author analyzes the relevance of the municipal government from an optics that surpasses the reaches of the traditional public administration, emphasizing in enterprising and strategic the necessity that she assumes a more active role, in the promotion of the development so that she responds with better capacities of replaced to the complexity of the communitarian subjects, considering simultaneously, that the processes of public management must be more effective with the purpose of harnessing the tasks of the public direction in competitive scopes, plural and diverse that is the tendency that face the institutions in a changing world and with transformation processes that modify in structural way conditions, systems and patterns of life.*

*Key words: Public administration, citizens, development, management and government.*

\* Profesor de carrera del Departamento de Sociología y Administración Pública. Realizó estudios de Economía y Administración Pública y de posgrado en la UNISON, UNAM y COLSON. Actualmente es Líder del Grupo Disciplinar de Administración Pública.

## ***Introducción***

El Estado, a través de la administración pública, es un actor fundamental en el proceso de desarrollo de cualquier país y sus regiones.

El Estado, y por lo tanto la administración pública, tienen como fin de su acción<sup>1</sup> un propósito dual: de orden público y de tipo político, fines que le llevan a desarrollar diversas funciones dirigidas a la prestación de servicios y la concreción de obras públicas, por un lado, y a la conservación del orden social y la reproducción de las condiciones necesarias para el sostenimiento de la vida de la sociedad civil.

La organización de la administración pública permite definir la estructura y funcionamiento del poder ejecutivo y, de esta manera, por medio de la división del trabajo administrativo atender los diferentes intereses que atañen al colectivo social. Esta organización se expresa en diferentes ámbitos territoriales, con el fin de llevar a toda la población los beneficios que se desprenden de la acción pública, y contar con los centros de contacto directo y permanente en donde la ciudadanía pueda expresar sus necesidades, intereses y demandas al gobierno.

Las relaciones entre los órdenes de gobierno en el sistema federal y la coordinación de sus políticas se definen como los mecanismos para

<sup>1</sup> En 1850, recuperando la tradición europea, el colombiano Florentino González señalaba que la administración pública en movimiento se concreta como acción administrativa, como movimiento administrativo, acción que desciende desde el Jefe de Estado hasta los funcionarios que laboran de cara a la ciudadanía, que recorre de arriba abajo a la escala administrativa. De esta manera, González, concibe que el movimiento administrativo se caracteriza por un proceso de acción reacción, cuyo estímulo primario parte del cuidado que el jefe y sus colaboradores se desempeñen con acierto, usando al efecto una suave pero estricta vigilancia que recuerde los deberes a los servidores públicos, aclare sus dudas y produzca informes sobre sus labores, como efecto de reacción. Florentino González, Elementos de Ciencia Administrativa, Libro Primero. Nociones Generales, capítulo 4 Del Movimiento Administrativo.

que la acción pública pueda estar presente en las diferentes regiones y localidades del país. En este sistema de gobierno, cobra relevancia el ámbito de gobierno municipal, el cual hace posible el contacto directo de la comunidad con su gobierno.

La sociedad contemporánea vive una realidad caracterizada por la globalización, el desarrollo acelerado de la ciencia y la tecnología, la preeminencia de la vida democrática y una revisión permanente de las instituciones que modulan las conductas de los miembros de la sociedad y su relación con las estructuras de gobierno. Uno de los temas de interés que han emergido en este contexto es la problemática municipal y su impacto en el desarrollo local y regional. Su significado se viene revisando<sup>2</sup> de una manera amplia e integral, en tanto que se propone su urgente modernización y conciliación con otros procesos tan relevantes como la participación ciudadana, la acción coordinada entre órdenes de gobierno y el impulso del desarrollo regional desde abajo.

En su ámbito de influencia, el gobierno municipal persigue la doble finalidad que se atribuye al Estado como ente genérico. Se considera que el gobierno municipal, o subnacional, puede influir de distintas maneras en el desarrollo local, complementando a las políticas nacionales y aquellas que promueve la entidad federativa. Se propone que las políticas municipales pueden "...reducir las barreras normativas a la inversión privada y crear un entorno propicio para el pleno aprovechamiento de recursos locales no utilizados o utilizados insuficientemente. Pueden elevar la capacidad de sus territorios para competir con otros y atraer inversiones directas mediante: infraestructura

<sup>2</sup> En nuestro país, esta discusión "...lleva implícito un trasfondo global en donde coinciden temáticas como el federalismo, la descentralización y la democracia." Rodolfo García del Castillo, Los Municipios en México. Los retos ante el futuro, p. 19.

local de buena calidad; políticas y reglamentos que realcen la eficiencia de las empresas (abarcando desde la capacitación laboral hasta la regulación de los recursos naturales, incluido el funcionamiento de los mercados inmobiliarios); el fomento de servicios fundamentales para el desarrollo en la economía local (contabilidad, mantenimiento, informática); y el fomento de la cooperación entre empresas a fin de lograr más rápidamente economías de escala en el suministro de ciertos bienes y servicios”.<sup>3</sup>

El propósito de este ensayo es reflexionar sobre el gobierno municipal y su papel como promotor del desarrollo. Se analizan temas asociados a su modernización, el tipo de gestión municipal que se viene estructurando como respuesta a una sociedad cada vez más activa y participativa en los asuntos públicos, y las características del nuevo servidor público de las dependencias y entidades municipales.

Siguiendo el eminente trabajo de Florentino González,<sup>4</sup> la acción gubernamental puede ser observada en la conjugación de los medios que facilitan el desempeño de la administración pública, los medios pasivos y los medios activos: los primeros referidos al territorio o espacio físico que comunica a la autoridad pública y a los intereses sociales, lo cual requiere del levantamiento de la carta geográfica del país y la formación de su estadística; por su parte, los medios activos son concebidos como los más importantes del gobierno, pues representan el factor humano de las organizaciones, los servidores públicos, los integrantes del gobierno y la administración y que imprimen el movimiento y la vida a la sociedad en general.

<sup>3</sup> Antonio Elizalde Hevia, Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local, p. 15.

<sup>4</sup> Véase Florentino González, obra citada, Libro Primero. Nociones Generales, capítulo 2. De los Medios Pasivos para facilitar la Administración Pública y capítulo 3 De los Medios Activos para facilitar la Administración Pública.

Este ensayo centra su interés en la manera en que en el gobierno municipal se viene renovando el perfil del servidor público, dentro de la perspectiva de la nueva gestión pública municipal, la cual da énfasis a uno de los conceptos que ha jugado un papel importante en la teoría del desarrollo, el espíritu emprendedor, es decir, "...la capacidad de introducir nuevas tecnologías y productos nuevos, para desarrollar nuevos recursos, mejora a la organización del negocio y la gerencia".<sup>5</sup> Éste concepto hace referencia a uno de los componentes básicos de la redefinición del gobierno municipal, y derivando de él la capacidad de traer todo tipo de innovaciones que modernicen al aparato de gobierno, permitiendo nuevas conductas y respuestas ante la sociedad y sus demandas de bienestar y desarrollo.

### ***Acerca de la noción del desarrollo***

El desarrollo se define como un proceso multidimensional<sup>6</sup> cuyo destino es el hombre en comunidad. Cuando al desarrollo se le colocan adjetivos es para resaltar alguna de las dimensiones en que es posible desagregarlo para su estudio; así es posible entender que alguien proponga analizar el desarrollo económico, el social, el político, el cultural. Sin embargo, la realidad del desarrollo no aísla esas dimensiones, por ello se entiende que aún cuando se privilegia

<sup>5</sup> Benjamín Higgins y Donald J. Savoie, *Regional Development Theories & Their Application*, p. 33. La idea de negocios en la obra de Higgins y Savoie se refiere a los negocios privados. Sin embargo, y considerando que el interés de este ensayo es el del sector gubernamental, se asume la clásica idea de que al gobierno le compete atender los negocios sociales, o de interés público. Por otra parte, el ensayo hace referencia a la nueva gestión pública, cuyo actor central es el gerente público, lo cual permite establecer una coincidencia con la denominación empleada por estos autores, aunque, siempre, teniendo presente la finalidad que se persigue en cada tipo de gerencia.

<sup>6</sup> Michael P. Todaro, *Economía para un mundo en desarrollo*, p. 154.

al crecimiento económico sobre otros aspectos, éstos también ven alterada su situación: se provocan avances en las variables sociales o hay retroceso, se crece económicamente coincidiendo con avances en la vida política, o esta dimensión se rezaga y se producen trastornos en las instituciones y la gobernabilidad política. El desarrollo, por lo tanto, es un fenómeno que debe ser comprendido de manera integral.

El concepto de desarrollo refleja en los últimos años una evolución que lo ubica en una perspectiva más amplia que la del simple crecimiento económico. Si bien el desarrollo de un país, de una entidad federativa, de una región o de un municipio tiene como base y condición fundamental al crecimiento económico, la noción que hoy se asume corresponde a una versión ampliada, donde "...prima lo subjetivo, lo valórico, lo intangible, lo holístico, lo sistémico, lo recursivo, lo cultural, la complejidad, para citar sólo algunas de las características que se atribuyen ahora a la idea de un desarrollo societal".<sup>7</sup>

Se plantea que el interés del desarrollo reside en el hombre que vive en sociedad. El desarrollo se preocupa por sus condiciones materiales y espirituales para lograr una convivencia efectiva. De allí los propósitos por generar proyectos productivos que, a la vez, constituyen fuentes de empleo, la construcción de espacios urbanos que posibiliten el acceso a servicios de vivienda, vías de comunicación y servicios públicos en general, la integración de comunidades con gobiernos que proporcionen seguridad y orden, comunidades que, además, se constituyen en fuente y destino del trabajo intelectual y material. El desarrollo es un fenómeno integral que coloca en el centro de atención al hombre social.

<sup>7</sup> Sergio Boissier, ¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?, p. 1.

El desarrollo se aprecia a partir del espacio y tiempo en que se produce. El entorno condiciona el rumbo y grado de avance del desarrollo. Su definición espacio-temporal hace posible su cuantificación y cualificación. De esta manera se pueden reconocer estancamientos, retrocesos y avances: es posible medir el bienestar social y el crecimiento en variables económicas, de apertura política, en términos de enriquecimiento cultural, de conservación del entorno. Tal delimitación sirve también para comprender distintos ritmos e intereses en lo que respecta al desarrollo de regiones, ciudades y países.

La comprensión del desarrollo parte del reconocimiento de su naturaleza territorial y social, de allí la complejidad y multidimensionalidad de este proceso. Su atención, exige acudir a diversos campos de conocimiento para que, a través de la interdisciplinariedad y transdisciplinariedad, se puedan elaborar diagnósticos integrales de la realidad social y definir las estrategias y programas de acción necesarios para la solución de la problemática identificada. En el plano de la acción, por su parte, esto lleva a la estructuración de una gestión adecuada para la generación de desarrollo: en un sistema territorial dado, se requiere una gestión local o regional concreta que acuda a la comprensión sistémica del desarrollo, buscando equilibrios entre subsistemas endógenos y exógenos, la autorreproducción y la sinergia que conjugue los esfuerzos de los actores sociales y del gobierno para el logro de las metas del desarrollo.

En este sentido, aludir al desarrollo en un territorio -para el caso de este ensayo el territorio que ocupa un municipio- lleva a la distinción y comprensión de varios subsistemas que operan dinámicamente en el

proceso del desarrollo,<sup>8</sup> y a los cuales corresponden tipos específicos de gestión. Se pueden distinguir los subsistemas: axiológico, compuesto de valores y principios universales y otros particulares que derivan de la cultura y tradiciones que la comunidad del municipio ha acumulado a través del tiempo; el de acumulación o de capital económico, asociado al crecimiento económico, el progreso tecnológico, el desarrollo de capital humano y el eficiente manejo de factores productivos, y el cual constituye un elemento fundamental del desarrollo, pero no necesariamente el más relevante jerárquicamente, sino más bien un elemento que da base al desarrollo y se imbrica en la dinámica compleja a que da lugar la malla de interrelaciones con los otros subsistemas.

Por otra parte, se identifica el subsistema decisional o de los actores, tanto individuales, corporativos y colectivos, sean privados o públicos, los cuales entrañan proyectos de vida específicos, diversos, que pueden coincidir o divergir con aquellos que suponen un interés más amplio y de carácter público; otro subsistema es el organizacional, que comprende al conjunto de organizaciones privadas, sociales y públicas, las cuales interactúan dentro del territorio buscando alcanzar objetivos de interés particular como general, lo cual plantea, desde el gobierno, la necesidad de evaluar estas relaciones interorganizacionales para promover un clima de colaboración y dirimir los conflictos que se presenten.

Otro subsistema se denomina procedimental, el cual se configura por los procedimientos que la administración pública municipal lleva a cabo como parte de su tarea de hacer gobierno y mediante los cuales

<sup>8</sup> Sergio Boissier hace referencia a estos subsistemas en el trabajo ya citado, y en su artículo Una re (visión) heterodoxa del desarrollo (territorial): un imperativo categórico.



se establece el trato con la población en la medida que genera obras y servicios públicos; el último subsistema se refiere al subliminal o de los capitales intangibles, los cuales constituyen recursos morales considerados factores clave para el desarrollo, éstos comprenden el capital cultural, el capital institucional, el capital cívico, el capital social, el capital humano, el capital psicosocial, el cognitivo, el simbólico, el capital mediático y el capital sinérgico.

En una apreciación más concreta, y de acuerdo con lo que apunta Juan José Palacios, se puede definir al desarrollo en el plano regional, en tanto que "...hace referencia a secciones de un territorio en cuyo seno está asentado un grupo humano que es parte de una formación social más amplia, generalmente concebida dentro de la noción moderna de Estado nacional, de la que también será una variante pero con un cierto grado de autonomía que le permitirá, a su vez, constituirse en una formación social distinta. Este grupo o subsistema social históricamente determinado, imprimirá un sello particular a la organización de ese territorio, lo cual resultará en formas especiales concretas que no serán otra cosa que la regionalización de los distintos procesos sociales que lleve a cabo el conglomerado. Su extensión, forma y posición relativa, no se explicarán por leyes físicas, sino por las que gobiernan esos fenómenos sociales de acuerdo al modo de producción dominante".<sup>9</sup>

Este acercamiento conceptual resulta útil para el análisis del desarrollo a nivel de los municipios, sin dejar de lado que procesos como la

<sup>9</sup> Juan José Palacios, El concepto de región, p. 117.

globalización y la virtualización<sup>10</sup> de la actual sociedad pueden afectar la toma de decisiones y las acciones del gobierno municipal. Como se observa, tanto desde una perspectiva sistémica como de una manera concreta, la realidad municipal comprende una extensión territorial en la que se desenvuelve su acción, la cual encauza las energías de individuos y grupos que conviven en ese territorio, y los cuales, en diversos momentos, son los destinatarios de los diferentes programas y proyectos impulsados desde las oficinas de gobierno municipal.

El desarrollo, y en particular el desarrollo que ocurre en el territorio municipal, se da en el concierto del conjunto de relaciones sociales que reproducen las condiciones de la sociedad civil, buscando mejorar las condiciones de vida de esa comunidad (si bien en una permanente confrontación entre equidad y eficiencia económica); estos procesos sociales llevan "...inherentemente una dimensión espacial (en este caso la del territorio municipal) como condición de su existencia".<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Véase Pablo Wong González, Globalización y virtualización de la economía: impactos territoriales, quien apunta que con el desarrollo científico y tecnológico de la informática y las telecomunicaciones, se construyen realidades virtuales que afectan las diversas dimensiones de la vida social; dentro de sus implicaciones, la virtualidad afecta a la definición de la categoría espacio-territorio, planteando procesos de desterritorialización-deslocalización y reterritorialización-relocalización. Esto, a su vez, conlleva el desarrollo del mundo globalizado y estructuras más descentralizadas. La visión de la realidad regional y/o local se confronta y asocia, en esta perspectiva, permanentemente con lo global.

<sup>11</sup> Juan José Palacios, obra citada, *Ibíd.*

## ***La modernización organizacional del gobierno municipal***

El orden municipal es central en el federalismo. De igual manera, es reconocida su relevancia en cuanto a la relación Estado-sociedad, pues es el municipio donde coinciden y se desarrollan las energías de la vida social. El gobierno municipal es responsable de la gestión de recursos, la formulación e implementación de programas y proyectos que dentro de un territorio particular expresan la acción administrativa concretada en un conjunto diverso de bienes y servicios públicos.

El nivel de concreción de la acción gubernamental, frente a frente con los ciudadanos, se aprecia en el ámbito municipal. El gobierno municipal incide de distintas maneras en el desarrollo local, sirviendo de complemento a las políticas impulsadas desde los gobiernos federal y estatal, esto se logra a través de diversos mecanismos de coordinación intergubernamental.

El municipio como entidad material, representa una realidad compleja.<sup>12</sup> En términos históricos es posible comprender su origen y desarrollo como parte del pacto federal, dibujando un derrotero que, hasta el momento, lo coloca en una posición secundaria como resultado de un mal planteado federalismo mexicano. También, es posible analizarlo a partir del marco institucional que define las reglas formales que delimitan su conformación y que dan dirección a su acción, siguiendo

<sup>12</sup> Rodolfo García del Castillo ha señalado que, como concepto de índole social, el municipio requiere de un estudio que integre diversas perspectivas conceptuales así como análisis empíricos que permitan comprender de manera exhaustiva los diversos ángulos del municipio, que si bien, por su naturaleza, se le vincula a aspectos de tipo social, político y administrativo, su percepción comprende un amplio conjunto de aspectos tan diversos como la realidad social a la que se asocia. Obra citada, pp. 37-42.

las disposiciones contenidas en el conjunto de elementos jurídicos, programáticos y de coordinación intergubernamental.

De igual manera, el estudio del municipio comprende el reconocimiento de la interrelación que el gobierno sostiene con la comunidad asentada en el territorio municipal. Así, mientras que en el aspecto administrativo organizacional el municipio contempla un gobierno estructurado funcionalmente para el desarrollo de actividades tanto sustantivas como adjetivas, integrado a una federación -lo que implica mecanismos de coordinación intergubernamental- y con un estilo de gestión que plantea una estrategia que le permita cumplir con sus objetivos y metas, por el otro lado, a la comunidad se le tiene que comprender en toda la riqueza de las interrelaciones que ocurren entre los diferentes actores y organizaciones que la integran, matizadas por el conjunto de instituciones y valores culturales propios de la comunidad y con una pluralidad de intereses y demandas que llevan tanto a la cooperación como al conflicto.

Las relaciones entre el gobierno municipal y la sociedad han sido motivo de reflexión, concibiéndolas como procesos sociales amplios que conllevan una dinámica política, pero que generan implicaciones de muy diversa naturaleza. Desde la perspectiva gubernamental, las diferentes dependencias y entidades que integran a la administración pública son percibidas como organizaciones estructuradas para la acción y orientadas a un amplio abanico de situaciones y problemas que se desprenden de la dinámica social y que resultan materia de su ejercicio cotidiano.

La concepción organizacional del gobierno municipal advierte en él una naturaleza dual. Radica ésta en su constitución formal y legalmente

predeterminada, lo que define una lógica racional legal de su acción. Pero también hace ver a la organización del gobierno municipal como parte de una dinámica más amplia donde se vincula a un entorno complejo que pone a prueba sus capacidades para sobrevivir como organización y para resolver la problemática planteada por los distintos actores sociales. Hay que apuntar que esta “dualidad no es una dicotomía, no es una relación de exclusión entre formalidad y vida organizacional real. Más bien estos elementos mantienen relaciones e interpenetraciones constantes”.<sup>13</sup>

Esta relación entre el gobierno municipal y la sociedad requiere de certidumbre de la acción gubernamental y sobre los resultados esperados de la misma; esto es lo que se busca al institucionalizar el marco normativo y programático del gobierno. Sin embargo, la organización del gobierno municipal no es en ninguna forma inalterable y lineal; de acuerdo a las circunstancias que enfrenta y ante los cambios de su entorno, se ve obligado a buscar formas organizacionales y procesos que puedan responder lo mejor posible a sus fines. En este sentido es que en los años recientes se consiente en el cambio municipal a nivel de organización, como parte de una nueva manera de comprender a la administración pública, mediante el filtro intelectual de la gestión o gerencia municipal.

Un aspecto fundamental de la nueva gestión municipal tiene que ver con los asuntos críticos de la reforma organizacional del gobierno: lo estratégico se convierte en un componente ligado estrechamente a los diferentes procesos y funciones de la gestión. La reforma es considerada

<sup>13</sup> David Arellano, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo (Coordinadores), Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental, p. 14.

como un proceso permanente de la actividad gubernamental, en tanto que busca la innovación, la maduración de su implementación, el seguimiento, evaluación y, finalmente, su renovación cuando sea requerida.

La visión estratégica plantea el establecimiento de la planeación estratégica, la administración y gestión de recursos, así como, la dirección que defina el rumbo y acción coordinada del aparato gubernamental. En estos términos, la acción gubernamental se desarrolla en un escenario en el que coexiste un conjunto de organizaciones y redes de actores complejo, diverso y en constante dinamismo, actores demandantes, propositivos y que ponen a prueba diariamente a las organizaciones municipales y a los servidores públicos. Decidir estratégicamente implica ir más allá de una simple decisión racional, es considerar, desde el principio, que la racionalidad de la gestión gubernamental es limitada por la diversidad de temas de la agenda municipal que disputan el trato privilegiado de las autoridades municipales, por el permanente contacto con un ambiente cambiante, globalizado y turbulento, así como por los interlocutores ciudadanos del gobierno, cuya conducta opera entre el interés particular y el público, y entre el consenso y el desacuerdo.

Asociada al cultivo de la nueva gestión municipal, la modernización de las organizaciones municipales tiene como referente el fomento de una cultura del espíritu emprendedor de los actores y la capacidad de incorporar innovaciones que hagan posible un quehacer gubernamental más eficiente, eficaz y efectivo. Bajo la lupa del análisis interdisciplinario, estos componentes -emprendimiento e innovación- han sido estudiados desde la perspectiva de su impacto en el desarrollo económico, mediante la incorporación de innovaciones tecnológicas, y desde los requerimientos de crecimiento económico que sirvan de base para

el impulso del desarrollo en todas sus dimensiones; de igual manera este análisis comprende la forma en que se diseñan y llevan a cabo programas de formación de grupos directivos comprometidos con este tipo de cultura, y que llegan a actuar como promotores del desarrollo e impulsores de proyectos y empresas de impacto local y regional.<sup>14</sup>

Como parte de los estudios recientes encaminados a la identificación de los componentes vinculados a una nueva gestión municipal en México, se ha recurrido a la revisión de experiencias innovadoras en el ámbito municipal. Como base de la modernización de la administración pública, se considera que una innovación consiste en un "...proceso detonador de una reconfiguración institucional en el ámbito de una administración municipal, capaz de generar un conjunto de resultados que mejoren las estructuras de gobernabilidad y calidad de la gestión municipal.<sup>15</sup>

La innovación municipal se puede llevar a cabo en diferentes niveles en donde se definan estrategias alternativas de investigación para su desarrollo, así como la especificación de criterios para la evaluación de su implementación y el éxito de sus resultados. De esta manera, es posible reconocer cuatro niveles básicos<sup>16</sup> en los que se pueden estimular y llevar a cabo innovaciones requeridas para mejorar la organización y operación de los ayuntamientos: primero, se pueden identificar innovaciones en el nivel funcional, tendientes a introducir nuevas tareas y procesos que permitan nuevos sistemas de gestión para lograr combinaciones más eficientes en el manejo de recursos, la elevación de la productividad, reducción de costos, mayor calidad y una cobertura más amplia en servicios.

<sup>14</sup> Véase el capítulo que Higgins y Savoie dedican al Espíritu emprendedor y desarrollo regional, en su obra *Regional Development Theories & Their Application*.

<sup>15</sup> Cabrero Mendoza, Enrique, Rodolfo García del Castillo y Martha Gutiérrez Mendoza, *La nueva gestión municipal en México: Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, p. 31.

<sup>16</sup> *Ibíd.*, véase p. 32-50.

Un segundo nivel de innovación municipal se refiere a la estructura, a las formas organizativas y al marco regulatorio de la administración pública municipal, mediante el cual se redefinen los mecanismos de organización, operación y comunicación interna de las unidades administrativas del ayuntamiento, propiciando horizontalidad y descentralización en la toma de decisiones, la participación activa y cooperativa de los servidores públicos, la coordinación interna y la ampliación y flexibilidad en las redes intra e interorganizacionales.

El tercer nivel se refiere al comportamental, cuyo interés se centra en la generación de nuevas actitudes, valores y arreglos orientados a construir un nuevo clima organizacional y establecer prácticas de carácter consensual entre los servidores públicos, en donde el fomento de una mística de cooperación y la revalorización del servicio público plantean una nueva cultura de servicio y de orientación al cambio institucional para brindar mayor y mejor atención a los ciudadanos.

Finalmente se tiene el nivel relacional centrado en la manera en que se dan las nuevas formas de relación entre el gobierno municipal y la sociedad. Considerando la presencia de una comunidad más consciente de su relación con los gobernantes y más participativa en tareas de acción vecinal, o integrando organizaciones civiles, o bien demandando mejores servicios públicos, se plantea la necesidad de una nueva estrategia de relación entre la organización municipal y los ciudadanos usuarios (redefinidos como clientes que esperan mayor calidad en las obras y servicios públicos). Aquí es donde tienen relevancia los ajustes que se operen en el plano intraorganizacional, pues la mayor eficiencia y eficacia en la gestión de recursos hará posible un mejor desempeño y efectividad en la relación del aparato de gobierno y los servidores públicos con los ciudadanos; por otra parte, esta nueva manera de



desplegar la gestión pública permitirá, también, aumentar el grado de inserción y adaptación de las políticas municipales a la dinámica del entorno al que se dirigen, buscando mayores impactos en el plano económico sectorial, social, regional y político de la acción municipal.

Otro énfasis que hace la nueva gestión municipal se coloca en el perfil del servidor público que actúa en este modelo gubernamental. Asumiendo la experiencia de la reforma estatal de las últimas dos décadas, así como las nuevas formas democráticas y de participación de la sociedad civil, el acento en la presencia de un nuevo tipo de servidor público, llamado gerente público municipal, plantea la definición de su perfil en términos de su vocación e identidad públicas, la rendición de cuentas, su adaptabilidad y capacidad de desarrollo profesional, la horizontalidad y descentralización de sus decisiones, así como una actitud de emprendimiento que haga posible su desempeño con eficiencia, eficacia, efectividad y legitimidad.

### ***Nueva gestión municipal y el perfil del servidor público***

Durante los últimos años se han observado cambios significativos en el acontecer social y en la manera en que el Estado cumple con sus cometidos de procuración de seguridad, orden y bienestar de la sociedad. Los procesos de democratización y apertura, contextualizados por las transformaciones del sistema económico mundial orientado a la globalización y regionalización de las empresas y de las inversiones, han abierto formas de convivencia que requieren de nuevos estilos de hacer política y de gobernar.

Durante varias décadas las dependencias y entidades del gobierno participaron como agentes activos del desarrollo, sustituyendo las energías de los particulares y dando dirección al crecimiento de la economía, el bienestar social y la distribución de la riqueza. La presencia de organizaciones estatales altamente participativas en los diferentes ámbitos de la vida social, definieron al Estado interventor como un instrumento relevante en la promoción y activación del desarrollo.

A fines de la década de los setenta, se identificaron fallas en este tipo de intervención estatal, asociadas con un fuerte endeudamiento, el rezago de la base productiva, déficit en las finanzas públicas y un deterioro de la calidad de vida de la sociedad. Frente a esta situación se han precisado nuevas relaciones del Estado con la sociedad, en donde se plantea la necesidad de un nuevo perfil estatal, caracterizado por el uso eficiente y eficaz de sus recursos, menos interventor pero más comprometido con el desarrollo social. A ello se suma la consecuente revisión de los paradigmas que han fundamentado la organización y funcionamiento de la administración pública.

La búsqueda de alternativas para contar con un nuevo Estado ha planteado cuestionamientos tales como: ¿de qué manera enfrentar una realidad compleja, diversa y sometida a cambios frecuentes?, ¿cómo habría de ser atendida esta realidad por un Estado con un perfil distinto, caracterizado por su redimensionamiento y sometido a las exigencias de la ciudadanía de actuar dentro de los marcos de eficiencia, legalidad, honestidad y de participación activa de los agentes sociales?

La respuesta se ha dado mediante la adopción de una nueva visión de la administración pública. Se ha criticado a la burocracia tradicional, sujeta a un modelo organizacional en donde la alta formalización, la agrupación

de los grupos decisorios en lugares centralizados, la relación piramidal en que se sustenta la jerarquía, con orientación al cumplimiento de tareas y la reproducción de prácticas discrecionales y de fuertes compromisos políticos hacia los grupos políticos predominantes no constituía el medio idóneo para atender las demandas y problemas sociales cada vez más complejos y diversos.

Esto ha derivado en una discusión entre los intelectuales para desarrollar nuevos modelos de organización y funcionamiento del aparato gubernamental acordes con la nueva realidad social; lo mismo se suscitó en los medios profesionales, donde las diversas experiencias de gestión gubernamental fueron acumulándose hasta conformar una idea distinta de lo debería ser el quehacer gubernamental, imbuido de la apertura de sus procesos, con amplia participación ciudadana, involucrando en los fines institucionales tanto a los niveles directivos como operativos de la organización, y procurando junto con los índices de eficiencia y eficacia, la efectividad en los resultados.

Así, la gestión o gerencia pública se reconoce como una nueva percepción de hacer gobierno. En sus inicios, se concebía como aquella parte de la administración pública orientada a la gestión de los sistemas adjetivos, es decir, preocupada de hacer más eficientes y productivos los procesos y sistemas administrativos y operativos que respaldan la realización de las tareas sustantivas del gobierno. De esta manera, el gerente público tendría que perfeccionarse en las funciones de planeación y presupuestación, diseño de la estructura organizacional y especificación de funciones, aprovechamiento de la tecnología y fomento de la innovación, coordinación de los esfuerzos de los miembros de la organización, diseño de controles y seguimiento y evaluación de resultados, administración de los recursos humanos,

financieros y materiales disponibles, además de utilizar y aprovechar los servicios de los modernos sistemas de información. Asegurar todos estos procesos daría oportunidad de cumplir con los cometidos principales del gobierno: cuidar el orden, preservar la propiedad, fomentar el bienestar, prestar servicios públicos e impulsar obras de interés común.

Esta concepción “hacia adentro” del sistema de gobierno centra su atención en los mecanismos administrativos y operativos internos para respaldar las respuestas del gobierno a la sociedad. Lo señala Ricardo Uvalle,<sup>17</sup> cuando dice que la gerencia pública constituye “... la suma de procesos tecnológicos que dan vida a las decisiones que el Estado adopta, hay que situarlo como pieza central de la administración pública, universo multifacético donde la gerencia pública adquiere cuerpo de decisiones, programas políticas y procedimientos que permiten el diseño y ejecución de las decisiones públicas”.

Bajo esta perspectiva las teorías de la organización y los avances en materia de técnicas e instrumentos del quehacer administrativo asumen un papel importante en la comprensión de la operatividad y los resultados generados por la gerencia pública. También, puede advertirse que de esta manera resulta sencillo considerar que las organizaciones de gobierno fácilmente pueden ser mejoradas a partir de la transferencia de aquellos métodos de trabajo e instrumento que han dado resultados pertinentes en organizaciones privadas.<sup>18</sup>

En un principio, la orientación gerencial de la administración pública tuvo como principio la incorporación de técnicas de la administración

<sup>17</sup> Véase Ricardo Uvalle Berrones, *Objetivo y alcance de la Gerencia Pública*, p. 1.

<sup>18</sup> Véase Barry Bozeman (coordinador), *La Gestión pública su situación actual*, pp. 37-41.

privada al gobierno; con ello, además, se buscaba impulsar una cultura organizacional basada en la competencia, eficiencia en el manejo de recursos y productividad en cuanto a los resultados alcanzados, es decir un espíritu empresarial en el que el gobierno debe rendir cuentas de una administración capaz de resolver los problemas de su comunidad, e imparcial en la manera de comportarse ante los distintos grupos sociales.

En su forma más acabada, la gerencia pública implica una nueva definición del objeto de estudio de la teoría de la administración pública, al tiempo que se propone una nueva forma de concebir su forma de percibir los asuntos públicos y la manera de realizar su trabajo. El gerente público, y esto es relevante en la concepción del gerente público municipal por los aspectos expuestos líneas arriba, tiene que distinguirse del administrador público tradicional.

Puede decirse que el perfil gerente público implica un paso más allá que la visión del administrador público tradicional. Este último se caracteriza por una visión parcial determinada por la perspectiva jurídica o técnica a la que sujeta su acción; considera la vigencia de un Estado omnipresente, que comporta una posición dominante y unilateral frente a la sociedad; el comportamiento del administrador público tradicional ocurre dentro de un sistema semiabierto en el cual las funciones principales se desarrollan, en muchas ocasiones, sin considerar al entorno ni a los interlocutores del gobierno; opera dentro de una estructuración organizacional y funcional poco flexible; considera al plan de gobierno más como requisito formal para el funcionamiento rígido de la burocracia que como un instrumento dinámico de su acción;

además, actúa con una fuerte acentuación de prácticas centralizadoras, donde es relevante la práctica de un control punitivo.<sup>19</sup>

Por su parte, el perfil del gerente público presenta condiciones contrastantes,<sup>20</sup> entre las cuales resaltan su visión integral de la administración gubernamental en la que confluyen la racionalidad, la percepción normativa, el manejo eficiente de recursos y la legitimidad de las acciones; una percepción modesta del Estado, es decir, limitado a sus funciones de dirección y ampliamente participativo en cogestión con la comunidad; la consideración de la legalidad como la legitimidad como fundamentos de su acción; el reconocimiento del Estado como un sistema totalmente abierto a través de interjuegos con la sociedad a la que involucra y con la que se involucra en decisiones y acciones a favor de ella; su participación dentro de una estructura organizacional flexible y capaz de integrar en su funcionamiento a mandos superiores con empleados y con la ciudadanía; el gerente público da un uso distinto al plan, considerándolo un instrumento útil para su rol como actor dinámico, promotor del cambio con cogestión social y consciente de la importancia de la evaluación y retroalimentación que posibiliten autocorrecciones inmediatas y eficientes; y una visión más descentralizada de la acción de gobierno.

Llevada esta nueva forma de ver al gobierno al ámbito municipal, el gerente público municipal percibe una relación permanente y dinámica entre ayuntamiento y comunidad, de constante retroalimentación y colaboración. Implica tender puentes de comunicación en donde se reconozcan las necesidades de la comunidad, se ponderen las

<sup>19</sup> Véase Enrique Cabrero Mendoza, Del Administrador al Gerente Público. Un análisis de la evolución y cambio de la administración pública y del perfil de dirigentes de organizaciones gubernamentales, pp. 113-117.

<sup>20</sup> *Ibíd.*

prioridades y se diseñen e instrumenten acciones basadas en la coordinación de los esfuerzos del gobierno y la sociedad.

Otro elemento que cobra importancia significativa es la racionalidad en las tareas del gobierno municipal. Se entendería una racionalidad en sentido amplio, no sólo reducida a la relación costo beneficio, sino una racionalidad que se finca en la legalidad que sustenta la acción gubernamental, es decir el Estado de Derecho al que se sujeta el Estado –el Municipio- igual que los ciudadanos, y donde las decisiones políticas sopesan las consecuencias que resultan de orientar programas y proyectos de gobierno hacia determinados sectores de la economía y grupos de la sociedad. La valoración de los resultados en términos de beneficio social determinan la efectividad del gobierno, de esta manera la racionalidad se asocia con la legitimidad.

Resumiendo, el gerente público municipal debe interiorizar que la racionalidad y publicidad implícitas en la gestión pública están estrechamente vinculadas con la legalidad y la responsabilidad social como principios que sustentan su acción.

Como se anotó, el análisis de la gestión pública municipal se enriquece cuando es abordado desde la óptica de las organizaciones públicas. En este sentido, la definición de organizaciones gubernamentales se asumen como públicas, cuyo compromiso comprende los fenómenos de la esfera pública, lo que es común a todos. Pero el adjetivo de “público” se ha extendido: el desarrollo de las sociedades capitalistas ha dado origen a organizaciones no lucrativas cuya presencia ha propiciado la redefinición de lo que se comprende por organizaciones públicas (que en la lógica de asociar a lo público con el Estado con ello sólo se hacía referencia a las dependencias y entidades de gobierno), considerando, ahora, entre ellas a “organizaciones sui generis que escapan a la

tipología ortodoxa de lo gubernamental, lo privado y lo social. Este tipo de organizaciones son identificadas como organizaciones híbridas, cuasipúblicas, cuasigubernamentales, organizaciones no gubernamentales, por citar algunos términos. A veces alude a ellas como el sector borroso, el tercer sector, el sector no lucrativo, entre otros”.<sup>21</sup> Organizaciones que además de buscar intereses particulares o privados, trascienden éstos para buscar fines públicos, desarrollando funciones de bienestar social e implementando políticas de interés colectivo.

De esta suerte, el compromiso y el ámbito de acción del gerente público municipal se amplía, incorporando a estas organizaciones como medios ligados estrechamente a fines públicos que, por su esencia, deben ser también fines del gobierno municipal. Este tipo de participación social con fines públicos ha propiciado la necesidad de que tales organizaciones ordenen sus elementos y les doten de dirección, en ese sentido, se ha propiciado una gestión social, tarea desarrollada al interior de estas organizaciones, y con la que el gobierno municipal puede llegar a coincidir según la orientación de sus políticas sociales.

Esto confirma la importancia del ámbito de gobierno municipal ante los problemas de la sociedad civil. La nueva gestión pública, y como actor fundamental el gerente público municipal, mantienen una vinculación con una sociedad dinámica y compleja integrada por actores económicos, políticos y sociales, empresas privadas, organizaciones civiles, organizaciones políticas, agrupaciones sindicales, corporativos empresariales, actores locales y extranjeros, actores particulares.

<sup>21</sup> Véase el Estudio Introdutorio de Juan Miguel Ramírez Zozaya a la obra de Barry Bozeman, *Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*, pp. 8-9.



### ***Conclusión: la agenda municipal***

La visión integral, incluyente y dinámica de la gestión pública municipal tiene consecuencias para la relación que guarda el gobierno con su comunidad. La gerencia pública se vuelve más comprometida con los grupos sociales. La búsqueda de respuestas a los problemas de la comunidad mediante la articulación de esfuerzos de las dependencias y entidades de gobierno y los miembros de esa comunidad que son afectados por la problemática en cuestión propicia el surgimiento de espacios para el análisis, la propuesta y discusión de las mejores alternativas de solución.

Como resultado de experiencias innovadoras en el ámbito municipal,<sup>22</sup> se concluye que toda acción de gobierno debe contemplar una visión estratégica, en donde es importante confeccionar una agenda de gobierno en la que se establezcan las prioridades de acción. En este sentido, se propone que, al menos, la agenda municipal se estructure en cuatro dimensiones: una agenda de servicios municipales, que atienda los servicios de agua potable, limpia, alumbrado, rastro, mercados, calles, parques y jardines, seguridad pública, tránsito, desarrollo urbano; la agenda de servicios no municipales, como la atención a la salud, vivienda, educación, ecología, cultura, deporte y

<sup>22</sup> Se hace referencia al estudio de Enrique Cabrero Mendoza, Rodolfo García del Castillo y Martha Gutiérrez Mendoza, La nueva gestión municipal en México: Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales, el cual analiza la experiencia de ocho municipios mexicanos, caracterizados por su diversidad en materia poblacional, índice de marginación, actividad económica preponderante y partido gobernante, concluyéndose que la innovación y el logro de resultados puede lograrse más allá de las diferencias señaladas y de la disposición limitada de recursos, teniendo que ver más con una mística de gobierno centrada en el reconocimiento de la participación ciudadana y la convergencia entre gobierno y sociedad, así como la presencia de un servidor público comprometido y con vocación. Véase el capítulo V, Los retos y obstáculos para una nueva gestión municipal.

recreación, apoyos sociales; una agenda administrativa, orientada a los programas y proyectos del cabildo, de asuntos administrativos y del personal, planeación y control, recursos financieros, entre otros; y la agenda política, que comprende los asuntos derivados de la relación del gobierno y las comunidades, relaciones con partidos políticos y otros actores, del orden estatal, coordinación con el estado, y coordinación con la federación.

Estos compromisos, desde la óptica de la nueva gestión pública, hacen de la función de gobierno municipal una función de liderazgo y de articulación de los esfuerzos que despliegan los diversos actores de la sociedad, aprovechando la participación ciudadana mediante la asunción de compromisos y la generación de credibilidad basada en el logro de resultados de interés público; esto implica diversos mecanismos de interacción entre los tres órdenes de gobierno y del gobierno municipal con la sociedad: cogestión negociada a partir de la concertación de la colaboración entre gobierno y ciudadanos; cogestión participativa, autónoma o inducida; autogestión comunal basada en una participación ciudadana estructurada; cogestión institucional mediante diversos mecanismos de coordinación intergubernamental; y, particularmente, cogestión de estado y municipio.

Pero también, viejos problemas no resueltos deben ser incluidos en la agenda de la gestión pública municipal, de esta manera, se consideran una preocupación principal del gobierno los problemas vinculados con la pobreza y la desigualdad. Para Bernardo Kliksberg<sup>23</sup> un problema de fondo de lo que el denomina la gestión social promovida por el gobierno es encontrar las articulaciones entre la política económica y la política social de manera que se le de un rostro humano al desarrollo.

<sup>23</sup> Bernardo Kliksberg, Gerencia Social: dilemas gerenciales y experiencias innovativas, pp. 97-99.

De igual manera, nuevos problemas de índole pública y que rebasan las fronteras nacionales se suman a esta misma agenda, como el deterioro ambiental y los problemas derivados del narcotráfico. La gerencia pública se contempla así, como una gerencia comprometida socialmente, que asume como fin de su acción al bienestar público.

La idea de lo público ha sido replanteada: hoy lo público es lo común a todos, y la respuesta a los problemas de esta naturaleza debe ser encontrada por todos, es decir, por la sociedad y el gobierno. Lo común a todos implica, en este sentido, el compromiso con el desarrollo social, con la búsqueda de mejores niveles de calidad de vida, con la preservación de la igualdad de oportunidades para desarrollar una vida productiva y activa políticamente, y con el cuidado de nuestro entorno natural que hace posible la vida humana.

## ***Bibliografía***

Arellano, David, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo (Coordinadores). (2000). **Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental.** México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial y Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.

Boisier, Sergio. (2003). **Una (re)visión heterodoxa del desarrollo (territorial): un imperativo categórico.** Revista Estudios Sociales. Volumen 12, número 23. Hermosillo: Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A. C.

Boisier, Sergio. (2003). **¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?** Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 27. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. En <http://www.clad.org.ve/reforma.html>.

Bozeman, Barry (Coordinador). (1998). **La gestión pública su situación actual.** Estudio Introductorio de Enrique Cabrero Mendoza. México: Fondo de Cultura Económica, Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. y Universidad Autónoma de Tlaxcala.

**Bozeman, Barry. (1998). Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas. Estudio Introductorio de Juan Miguel Ramírez Zozaya, México, Fondo de Cultura Económica y Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C.**

**Cabrero Mendoza, Enrique. (1995). Del Administrador al Gerente Público. Un análisis de la evolución y cambio de la administración pública y del perfil de dirigentes de organizaciones gubernamentales. México, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.**

**Cabrero Mendoza, Enrique, Rodolfo García del Castillo y Martha Gutiérrez Mendoza. (1995). La nueva gestión municipal en México: Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales. México, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial y Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.**

**Elizalde Hevia, Antonio. (2003). Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local. Serie Gestión Pública 29. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.**

**García del Castillo, Rodolfo. (1999). Los Municipios en México. Los retos ante el futuro. México, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial y Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.**

**González, Florentino. (1994). Elementos de la Ciencia Administrativa. Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública Colombia.**

**Higgins, Benjamín y Donald J. Savoie. (1997). Regional Development Teories & Their Application. New Jersey: Transaction Publishers.**

**Kliksberg, Bernardo. (1997). Gerencia Social: dilemas gerenciales y experiencias innovativas, en Bernardo Kliksberg (compilador), Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial, México, Fondo de Cultura Económica y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.**

**Palacios, Juan José. (1993). El concepto de Región. En Héctor Ávila Sánchez (Compilador), Lecturas de análisis regional en México y América Latina, México, Universidad de Chapingo.**

**Todaro, Michael P. (1991). Economía para un mundo en desarrollo, México, Fondo de Cultura Económica.**

**Uvalle Berrones, Ricardo. (1989). Objetivo y alcance de la Gerencia Pública. En Revista de Administración Pública, Volumen XXII, Núm. 1, Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico.**

**Wong González, Pablo. (1999). Globalización y virtualización de la economía: impactos territoriales.** Ponencia presentada en el V Seminario de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, convocada por la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio y la Universidad Autónoma del Estado de México. Septiembre 21-24. Toluca, Estado de México.







## La Asamblea General,

Guiada por los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y la buena fe en el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados de conformidad con la Carta,

### **Declaración de las** *Naciones Unidas sobre los* *derechos de los pueblos* *indígenas*

**Afirmando** que los pueblos indígenas son iguales a todos los demás pueblos y reconociendo al mismo tiempo el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes y a ser respetados como tales,

**Afirmando también** que todos los pueblos contribuyen a la diversidad y riqueza de las civilizaciones y culturas, que constituyen el patrimonio común de la humanidad,

**Afirmando además** que todas las doctrinas, políticas y prácticas basadas en la superioridad de determinados pueblos o personas o que la propugnan aduciendo razones de origen nacional o diferencias raciales, religiosas, étnicas o culturales son racistas, científicamente falsas, jurídicamente inválidas, moralmente condenables y socialmente injustas,

*Asamblea General ONU, 13 de septiembre de 2007.*

*Fuente: [http://www.gruposur.eu.org/IMG/doc/Declaracion\\_de\\_las\\_Naciones\\_Unidas\\_sobre\\_los\\_derechos\\_de\\_los\\_pueblos\\_indigenas.doc](http://www.gruposur.eu.org/IMG/doc/Declaracion_de_las_Naciones_Unidas_sobre_los_derechos_de_los_pueblos_indigenas.doc)*

**Reafirmando** que, en el ejercicio de sus derechos, los pueblos indígenas deben estar libres de toda forma de discriminación,

**Preocupada** por el hecho de que los pueblos indígenas hayan sufrido injusticias históricas como resultado, entre otras cosas, de la colonización y enajenación de sus tierras, territorios y recursos, lo que les ha impedido ejercer, en particular, su derecho al desarrollo de conformidad con sus propias necesidades e intereses,

**Consciente** de la urgente necesidad de respetar y promover los derechos intrínsecos de los pueblos indígenas, que derivan de sus estructuras políticas, económicas y sociales y de sus culturas, de sus tradiciones espirituales, de su historia y de su concepción de la vida, especialmente los derechos a sus tierras, territorios y recursos,

**Consciente también** de la urgente necesidad de respetar y promover los derechos de los pueblos indígenas afirmados en tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos con los Estados,

**Celebrando** que los pueblos indígenas se estén organizando para promover su desarrollo político, económico, social y cultural y para poner fin a todas las formas de discriminación y opresión dondequiera que ocurran,

**Convencida** de que el control por los pueblos indígenas de los acontecimientos que los afecten a ellos y a sus tierras, territorios y recursos les permitirá mantener y reforzar sus instituciones, culturas y tradiciones y promover su desarrollo de acuerdo con sus aspiraciones y necesidades,

**Considerando** que el respeto de los conocimientos, las culturas y las prácticas tradicionales indígenas contribuye al desarrollo sostenible y equitativo y a la ordenación adecuada del medio ambiente,

**Destacando** la contribución de la desmilitarización de las tierras y territorios de los pueblos indígenas a la paz, el progreso y el desarrollo económicos y sociales, la comprensión y las relaciones de amistad entre las naciones y los pueblos del mundo,

**Reconociendo** en particular el derecho de las familias y comunidades indígenas a seguir compartiendo la responsabilidad por la crianza, la formación, la educación y el bienestar de sus hijos, en observancia de los derechos del niño,

**Considerando** que los derechos afirmados en los tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos entre los Estados y los pueblos indígenas son, en algunas situaciones, asuntos de preocupación, interés y responsabilidad internacional, y tienen carácter internacional,

**Considerando** también que los tratados, acuerdos y demás arreglos constructivos, y las relaciones que éstos representan, sirven de base para el fortalecimiento de la asociación entre los pueblos indígenas y los Estados,

**Reconociendo** que la Carta de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1), así como la Declaración y el Programa de Acción de Viena (2) afirman la importancia fundamental del derecho de todos los pueblos a la libre determinación, en virtud del cual éstos determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural,

**Teniendo** presente que nada de lo contenido en la presente Declaración podrá utilizarse para negar a ningún pueblo su derecho a la libre determinación, ejercido de conformidad con el derecho internacional,

**Convencida** de que el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en la presente Declaración fomentará relaciones armoniosas y de cooperación entre los Estados y los pueblos indígenas, basadas en los principios de la justicia, la democracia, el respeto de los derechos humanos, la no discriminación y la buena fe, Alentando a los Estados a que cumplan y apliquen eficazmente todas sus obligaciones para con los pueblos indígenas dimanantes de los instrumentos internacionales, en particular las relativas a los derechos humanos, en consulta y cooperación con los pueblos interesados,

**Subrayando** que corresponde a las Naciones Unidas desempeñar un papel importante y continuo de promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas,

**Considerando** que la presente Declaración constituye un nuevo paso importante hacia el reconocimiento, la promoción y la protección de los derechos y las libertades de los pueblos indígenas y en el desarrollo de actividades pertinentes del sistema de las Naciones Unidas en esta esfera,

**Reconociendo y reafirmando** que las personas indígenas tienen derecho sin discriminación a todos los derechos humanos reconocidos en el derecho internacional, y que los pueblos indígenas poseen derechos colectivos que son indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral como pueblos,

***Reconociendo también*** que la situación de los pueblos indígenas varía según las regiones y los países y que se debe tener en cuenta la significación de las particularidades nacionales y regionales y de las diversas tradiciones históricas y culturales,

***Proclama solemnemente*** la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, cuyo texto figura a continuación, como ideal común que debe perseguirse en un espíritu de solidaridad y respeto mutuo:

**Artículo 1.** Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como personas, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos (3) y la normativa internacional de los derechos humanos.

**Artículo 2.** Los pueblos y las personas indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen derecho a no ser objeto de ninguna discriminación en el ejercicio de sus derechos que esté fundada, en particular, en su origen o identidad indígena.

**Artículo 3.** Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

**Artículo 4.** Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o el autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas.

**Artículo 5.** Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

**Artículo 6.** Toda persona indígena tiene derecho a una nacionalidad.

**Artículo 7. 1.** Las personas indígenas tienen derecho a la vida, la integridad física y mental, la libertad y la seguridad de la persona.

**2.** Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo de vivir en libertad, paz y seguridad como pueblos distintos y no serán sometidos a ningún acto de genocidio ni a ningún otro acto de violencia, incluido el traslado forzado de niños del grupo a otro grupo.

**Artículo 8.** Los pueblos y las personas indígenas tienen derecho a no sufrir la asimilación forzada o la destrucción de su cultura.

Los Estados establecerán mecanismos eficaces para la prevención y el resarcimiento de:

Todo acto que tenga por objeto o consecuencia privar a los pueblos y las personas indígenas de su integridad como pueblos distintos o de sus valores culturales o su identidad étnica;

Todo acto que tenga por objeto o consecuencia enajenarles sus tierras, territorios o recursos;

Toda forma de traslado forzado de población que tenga por objeto o consecuencia la violación o el menoscabo de cualquiera de sus derechos;

Toda forma de asimilación o integración forzadas;

Toda forma de propaganda que tenga como fin promover o incitar a la discriminación racial o étnica dirigida contra ellos.

**Artículo 9.** Los pueblos y las personas indígenas tienen derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena, de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad o nación de que se trate. No puede resultar ninguna discriminación de ningún tipo del ejercicio de ese derecho.

**Artículo 10.** Los pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios. No se procederá a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso.

**Artículo 11. 1.** Los pueblos indígenas tienen derecho a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales. Ello incluye el derecho a mantener, proteger y desarrollar las manifestaciones pasadas, presentes y futuras de sus culturas, como lugares arqueológicos e históricos, utensilios, diseños, ceremonias, tecnologías, artes visuales e interpretativas y literaturas.

**2.** Los Estados proporcionarán reparación por medio de mecanismos eficaces, que podrán incluir la restitución, establecidos conjuntamente con los pueblos indígenas, respecto de los bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales de que hayan sido privados sin su consentimiento libre, previo e informado o en violación de sus leyes, tradiciones y costumbres.

**Artículo 12.** Los pueblos indígenas tienen derecho a manifestar, practicar, desarrollar y enseñar sus tradiciones, costumbres y ceremonias espirituales y religiosas; a mantener y proteger sus lugares religiosos y culturales y a acceder a ellos privadamente; a utilizar y vigilar sus objetos de culto, y a obtener la repatriación de sus restos humanos.

Los Estados procurarán facilitar el acceso y/o la repatriación de objetos de culto y de restos humanos que posean mediante mecanismos justos, transparentes y eficaces establecidos conjuntamente con los pueblos indígenas interesados.

**Artículo 13.** Los pueblos indígenas tienen derecho a revitalizar, utilizar, fomentar y transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas, y a atribuir nombres a sus comunidades, lugares y personas y mantenerlos.

Los Estados adoptarán medidas eficaces para garantizar la protección de ese derecho y también para asegurar que los pueblos indígenas puedan entender y hacerse entender en las actuaciones políticas, jurídicas y administrativas, proporcionando para ello, cuando sea necesario, servicios de interpretación u otros medios adecuados.

**Artículo 14.** Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje.

Las personas indígenas, en particular los niños indígenas, tienen derecho a todos los niveles y formas de educación del Estado sin discriminación.



Los Estados adoptarán medidas eficaces, junto con los pueblos indígenas, para que las personas indígenas, en particular los niños, incluidos los que viven fuera de sus comunidades, tengan acceso, cuando sea posible, a la educación en su propia cultura y en su propio idioma.

**Artículo 15.** Los pueblos indígenas tienen derecho a que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones queden debidamente reflejadas en la educación pública y los medios de información públicos.

Los Estados adoptarán medidas eficaces, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas interesados, para combatir los prejuicios y eliminar la discriminación y promover la tolerancia, la comprensión y las buenas relaciones entre los pueblos indígenas y todos los demás sectores de la sociedad.

**Artículo 16.** Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación alguna.

Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar que los medios de información públicos reflejen debidamente la diversidad cultural indígena. Los Estados, sin perjuicio de la obligación de asegurar plenamente la libertad de expresión, deberán alentar a los medios de comunicación privados a reflejar debidamente la diversidad cultural indígena.

**Artículo 17.** Las personas y los pueblos indígenas tienen derecho a disfrutar plenamente de todos los derechos establecidos en el derecho laboral internacional y nacional aplicable.

Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, tomarán medidas específicas para proteger a los niños indígenas contra la explotación económica y contra todo trabajo que pueda resultar peligroso o interferir en la educación del niño, o que pueda ser perjudicial para la salud o el desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social del niño, teniendo en cuenta su especial vulnerabilidad y la importancia de la educación para el pleno ejercicio de sus derechos.

Las personas indígenas tienen derecho a no ser sometidas a condiciones discriminatorias de trabajo, entre otras cosas, empleo o salario.

**Artículo 18.** Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.

**Artículo 19.** Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que los afecten, para obtener su consentimiento libre, previo e informado.

**Artículo 20.** Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticos, económicos y sociales, a que se les asegure el disfrute de sus propios medios de subsistencia y desarrollo y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo.

Los pueblos indígenas desposeídos de sus medios de subsistencia y desarrollo tienen derecho a una reparación justa y equitativa.

**Artículo 21.** Los pueblos indígenas tienen derecho, sin discriminación alguna, al mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales, entre otras esferas, en la educación, el empleo, la capacitación y el readiestramiento profesionales, la vivienda, el saneamiento, la salud y la seguridad social.

Los Estados adoptarán medidas eficaces y, cuando proceda, medidas especiales para asegurar el mejoramiento continuo de sus condiciones económicas y sociales. Se prestará particular atención a los derechos y necesidades especiales de los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidades indígenas.

**Artículo 22.** Se prestará particular atención a los derechos y necesidades especiales de los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidades indígenas en la aplicación de la presente Declaración.

Los Estados adoptarán medidas, junto con los pueblos indígenas, para asegurar que las mujeres y los niños indígenas gocen de protección y garantías plenas contra todas las formas de violencia y discriminación.

**Artículo 23.** Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernan y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones.

**Artículo 24.** Los pueblos indígenas tienen derecho a sus propias medicinas tradicionales y a mantener sus prácticas de salud, incluida la conservación de sus plantas, animales y minerales de interés vital desde el punto de vista médico. Las personas indígenas también tienen derecho de acceso, sin discriminación alguna, a todos los servicios sociales y de salud.

Las personas indígenas tienen derecho a disfrutar por igual del nivel más alto posible de salud física y mental. Los Estados tomarán las medidas que sean necesarias para lograr progresivamente la plena realización de este derecho.

**Artículo 25.** Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado de otra forma y a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras.

**Artículo 26.** Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido.

Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma.

Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate.

**Artículo 27.** Los Estados establecerán y aplicarán, conjuntamente con los pueblos indígenas interesados, un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente, en el que se reconozcan debidamente las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas, para reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus tierras, territorios y recursos, comprendidos aquellos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma. Los pueblos indígenas tendrán derecho a participar en este proceso.

**Artículo 28.** Los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, por medios que pueden incluir la restitución o, cuando ello no sea posible, una indemnización justa, imparcial y equitativa, por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado de otra forma y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado.

Salvo que los pueblos interesados hayan convenido libremente en otra cosa, la indemnización consistirá en tierras, territorios y recursos de igual calidad, extensión y condición jurídica o en una indemnización monetaria u otra reparación adecuada.

**Artículo 29.** Los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos. Los Estados deberán establecer y ejecutar programas de asistencia a los pueblos indígenas para asegurar esa conservación y protección, sin discriminación alguna.

Los Estados adoptarán medidas eficaces para garantizar que no se almacenen ni eliminen materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado.

Los Estados también adoptarán medidas eficaces para garantizar, según sea necesario, que se apliquen debidamente programas de control, mantenimiento y restablecimiento de la salud de los pueblos indígenas afectados por esos materiales, programas que serán elaborados y ejecutados por esos pueblos.

**Artículo 30.** No se desarrollarán actividades militares en las tierras o territorios de los pueblos indígenas, a menos que lo justifique una amenaza importante para el interés público pertinente o que se hayan acordado libremente con los pueblos indígenas interesados, o que éstos lo hayan solicitado.

Los Estados celebrarán consultas eficaces con los pueblos indígenas interesados, por los procedimientos apropiados y en particular por medio de sus instituciones representativas, antes de utilizar sus tierras o territorios para actividades militares.

**Artículo 31.** Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales, sus expresiones culturales tradicionales y las manifestaciones de sus ciencias, tecnologías y culturas, comprendidos los recursos humanos y genéticos, las semillas, las medicinas, el conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora, las tradiciones orales, las literaturas, los diseños, los deportes y juegos tradicionales, y las artes visuales e interpretativas. También tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su propiedad intelectual de dicho patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales y sus expresiones culturales tradicionales.

Conjuntamente con los pueblos indígenas, los Estados adoptarán medidas eficaces para reconocer y proteger el ejercicio de estos derechos.

**Artículo 32.** Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos.

Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.

Los Estados establecerán mecanismos eficaces para la reparación justa y equitativa por esas actividades, y se adoptarán medidas adecuadas para mitigar sus consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual.

**Artículo 33.** Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones. Ello no menoscaba el derecho de las personas indígenas a obtener la ciudadanía de los Estados en que viven.

Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las estructuras y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos.

**Artículo 34.** Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.

**Artículo 35.** Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las responsabilidades de los individuos para con sus comunidades.

**Artículo 36.** Los pueblos indígenas, en particular los que están divididos por fronteras internacionales, tienen derecho a mantener y desarrollar los contactos, las relaciones y la cooperación, incluidas las actividades de carácter espiritual, cultural, político, económico y social, con sus propios miembros así como con otros pueblos a través de las fronteras.

Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, adoptarán medidas eficaces para facilitar el ejercicio y garantizar la aplicación de este derecho.



**Artículo 37.** Los pueblos indígenas tienen derecho a que los tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos concertados con los Estados o sus sucesores sean reconocidos, observados y aplicados y a que los Estados acaten y respeten esos tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos.

Nada de lo señalado en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que menoscaba o suprime los derechos de los pueblos indígenas que figuren en tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos.

**Artículo 38.** Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, adoptarán las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, para alcanzar los fines de la presente Declaración.

**Artículo 39.** Los pueblos indígenas tienen derecho a la asistencia financiera y técnica de los Estados y por conducto de la cooperación internacional para el disfrute de los derechos enunciados en la presente Declaración.

**Artículo 40.** Los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de controversias con los Estados u otras partes, y a una pronta decisión sobre esas controversias, así como a una reparación efectiva de toda lesión de sus derechos individuales y colectivos. En esas decisiones se tendrán debidamente en consideración las costumbres, las tradiciones, las normas y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas interesados y las normas internacionales de derechos humanos.

**Artículo 41.** Los órganos y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales contribuirán a la plena realización de las disposiciones de la presente Declaración mediante la movilización, entre otras cosas, de la cooperación financiera y la asistencia técnica. Se establecerán los medios de asegurar la participación de los pueblos indígenas en relación con los asuntos que les conciernan.

**Artículo 42.** Las Naciones Unidas, sus órganos, incluido el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, y los organismos especializados, en particular a nivel local, así como los Estados, promoverán el respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la presente Declaración y velarán por la eficacia de la presente Declaración.

**Artículo 43.** Los derechos reconocidos en la presente Declaración constituyen las normas mínimas para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de los pueblos indígenas del mundo.

**Artículo 44.** Todos los derechos y las libertades reconocidos en la presente Declaración se garantizan por igual al hombre y a la mujer indígenas.

**Artículo 45.** Nada de lo contenido en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que menoscaba o suprime los derechos que los pueblos indígenas tienen en la actualidad o puedan adquirir en el futuro.

**Artículo 46.** Nada de lo señalado en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que confiere a un Estado, pueblo, grupo o persona derecho alguno a participar en una actividad o realizar un

acto contrarios a la Carta de las Naciones Unidas o se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes.

En el ejercicio de los derechos enunciados en la presente Declaración, se respetarán los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos. El ejercicio de los derechos establecidos en la presente Declaración estará sujeto exclusivamente a las limitaciones determinadas por la ley y con arreglo a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Esas limitaciones no serán discriminatorias y serán sólo las estrictamente necesarias para garantizar el reconocimiento y respeto debidos a los derechos y las libertades de los demás y para satisfacer las justas y más apremiantes necesidades de una sociedad democrática.

Las disposiciones enunciadas en la presente Declaración se interpretarán con arreglo a los principios de la justicia, la democracia, el respeto de los derechos humanos, la igualdad, la no discriminación, la buena administración pública y la buena fe.

1. Véase la resolución 2200 A (XXI), anexo.
2. A/CONF.157/24 (Part I), cap. III.
3. Resolución 217 A (III).





## **El estudio de la *administración pública en México***

**Miguel Ángel Villafuerte y Eudave\***

- 108 instituciones ofrecen estudios superiores en administración pública en nuestro país, de estas el 54% contemplan estudios de licenciatura y el 46% solo de posgrado.

- Existen un total de 152 programas en materia de administración pública que se distribuyen de la siguiente manera: 38.2% licenciatura, 49.3% maestría y 12.5% doctorado.

- Sólo 7 instituciones ofrecen estudios en licenciatura, maestría y doctorado concentrándose en tres entidades federativas: Distrito Federal, Estado de México y Veracruz.

- 18 instituciones ofrecen licenciatura y maestría. 33 solo tienen programas de licenciatura.

- De las 50 instituciones que sólo ofrecen estudios de posgrado, 12 tienen programas de maestría y doctorado. 38 solo tienen programas de maestría.

*Fuente:*

*Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior ANUIES.*

- *Catálogo de Carreras de Licenciatura en Universidades e Institutos Tecnológicos 2007.*

- *Catálogo de Posgrado en Universidades e Institutos Tecnológicos 2006.*

- *Páginas Web de cada una de las instituciones que aparecen en el cuadro anexo.*

*\*Delegado Regional del IAPEM en Tlalnepanitla.*

- Solo se cuenta con 19 programas doctorales que se desarrollan en nueve entidades:

Campeche	1
Distrito Federal	6
Estado de México	4
Michoacán	1
Nuevo León	1
Puebla	1
Sonora	1
Tlaxcala	1
Veracruz	3

- Las 32 entidades federativas se encuentran consideradas, siendo el Distrito Federal la que concentra el mayor número de programas e instituciones; en tanto que Morelos, Nayarit y Zacatecas son las entidades con menor oferta al contar con un solo programa cada una.

No.	Entidad Federativa	L	M	D	No. de Programas	No. de Instituciones	
						Públicas	Privadas
1	Aguascalientes	1	0	0	2	1	1
2	Baja California	1	3	0	4	1	2
3	Baja California Sur	1	2	0	3	1	1
4	Campeche	1	2	1	4	1	1
5	Chiapas	1	3	0	4	1	3
6	Chihuahua	1	2	0	3	1	1

(continúa)

No.	Entidad Federativa	L	M	D	No. de Programas	No. de Instituciones	
						Públicas	Privadas
7	Coahuila	2	1	0	3	1	2
8	Colima	1	1	0	2	1	0
9	Distrito Federal	6	13	6	25	6	8
10	Durango	2	1	0	3	0	3
11	Guanajuato	2	2	0	4	1	2
12	Guerrero	2	1	0	3	1	2
13	Hidalgo	1	2	0	3	1	2
14	Jalisco	4	3	0	7	2	3
15	México	3	8	4	15	3	7
16	Michoacán	1	2	1	4	3	0
17	Morelos	0	1	0	1	0	1
18	Nayarit	1	0	0	1	0	1
19	Nuevo León	2	2	1	5	1	2
20	Oaxaca	3	1	0	4	2	1
21	Puebla	2	6	1	9	1	6
22	Querétaro	1	1	0	2	1	0
23	Quintana Roo	1	1	0	2	1	0

(continúa)

No.	Entidad Federativa	L	M	D	No. de Programas	No. de Instituciones	
						Públicas	Privadas
24	San Luis Potosí	4	1	0	5	3	2
25	Sinaloa	1	1	0	2	1	0
26	Sonora	1	2	1	4	2	1
27	Tabasco	3	1	0	4	2	2
28	Tamaulipas	0	2	0	2	2	0
29	Tlaxcala	1	2	1	4	2	0
30	Veracruz	5	6	3	14	1	7
31	Yucatán	1	2	0	3	1	2
32	Zacatecas	1	0	0	1	0	1

L.- Licenciatura, M.- Maestría y D.- Doctorado.  
Elaboración propia.

(finaliza)

- Del total de instituciones el 42% son instituciones públicas y el 58% privadas.
- Solo el 35% de estas instituciones realizan algún tipo de investigación, formalmente hablando. De las cuales el 71% son instituciones públicas.
- El 27 % del total realiza investigación y posee un medio o programa editorial para difundir el resultado de sus investigaciones. De las cuales el 76% son públicas.



- El 19% de las instituciones realizan investigación con líneas de investigación específicas. 89% son instituciones públicas.
- El porcentaje de las instituciones que realizan investigación con líneas específicas y explícitas y que cuentan con un programa editorial o publicaciones periódicas para difundir los productos de sus investigaciones es de sólo el 12% y de estas el 92% son instituciones públicas.

Las líneas de investigación que se están realizando actualmente se pueden concentrar en las siguientes:

- Administración de la hacienda pública y sus relaciones con la sociedad.
- Administración municipal y gobiernos municipales.
- Administración pública y estructuras gubernamentales.
- Decisiones y evaluación de programas de gobierno.
- Desarrollo local, regional, municipal y urbano.
- Elites administrativas.
- Estrategias de competitividad.
- Federalismo, Descentralización y Gobiernos Locales en México.
- Gerencia pública.
- Gestión pública: profesionalización, organizaciones no gubernamentales y planeación estratégica.
- Globalización, apertura económica y desarrollo regional sustentable.
- Gobernabilidad democrática, bases regionales, papel de los estados y el desarrollo económico de México.
- Gobierno local y gestión local.
- Gobiernos divididos.
- Instituciones, políticas públicas y acción colectiva.

- Mejor práctica internacional en licitaciones públicas de obras y adquisiciones.
- Políticas sociales, de desarrollo y bienestar social.
- Políticas públicas: análisis, implementación, evaluación y ética.
- Presupuesto y gasto público.
- Regulación y agencias regulatorias.
- Relaciones intergubernamentales.
- Seguridad pública.
- Servicios públicos.
- Transparencia.

## Cuadro de Instituciones

No.	Institución	Entidad Federativa	L	M	D	Investigación	Publicación	Tipo	Línea de Investigación
1	Centro de Estudios Superiores del Estado de Aguascalientes	Aguascalientes	x					Privada	
2	Universidad Autónoma de Aguascalientes	Aguascalientes	x					Pública	
3	Centro de Enseñanza Técnica y Superior	Baja California		x				Privada	
4	Universidad Autónoma de Baja California	Baja California	x	x				Pública	
5	Universidad Iberoamericana Tijuana	Baja California		x				Privada	
6	Universidad Autónoma de Baja California Sur	Baja California Sur	x	x			x	Pública	
7	Universidad Internacional de La Paz	Baja California Sur		x				Privada	
8	Universidad Autónoma de Campeche	Campeche	x	x			x	Pública	x
9	Universidad del Mayab A. C.	Campeche		x	x			Privada	
10	Centro de Estudios de Posgrado Iberoamericano	Chiapas		x				Privada	
11	Universidad Autónoma de Chiapas	Chiapas		x			x	Pública	
12	Universidad del Valle del Grijalva	Chiapas	x					Privada	
13	Universidad Salazar	Chiapas		x				Privada	
14	Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Ciudad Juárez	Chihuahua	x	x				Privada	
15	Universidad Autónoma de Chihuahua	Chiapas	x	x				Pública	
16	Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Saltillo	Coahuila		x				Privada	
17	Universidad Autónoma de Coahuila	Coahuila	x					Pública	
18	Universidad del Valle de México, Saltillo	Coahuila	x					Privada	
19	Universidad de Colima	Colima	x	x			x	Pública	x
20	Centro de Estudios Avanzados en Administración	Distrito Federal		x				Privada	
21	Centro de Investigación y Docencia Económicas	Distrito Federal		x	x		x	Pública	x
22	El Colegio de México	Distrito Federal	x	x			x	Pública	x
23	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales	Distrito Federal		x			x	Pública	x
24	Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública y Privada S.C.	Distrito Federal	x	x	x			Privada	
25	Instituto Internacional del Derecho y del Estado	Distrito Federal		x	x			Privada	
26	Instituto Nacional de Administración Pública	Distrito Federal	x	x	x		x	Privada	
27	Instituto Politécnico Nacional	Distrito Federal		x	x		x	Pública	

(continúa)

L.- Licenciatura, M.- Maestría y D.- Doctorado.

No.	Institución	Entidad Federativa	L	M	D	Investigación	Publicación	Tipo	Línea de Investigación
28	Instituto Tecnológico Autónomo de México	Distrito Federal		x		x	x	Privada	x
29	Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Ciudad de México	Distrito Federal		x		x		Privada	
30	Universidad Autónoma Metropolitana	Distrito Federal		x		x	x	Pública	x
31	Universidad del Valle de México, D.F.	Distrito Federal	x					Privada	
32	Universidad Iberoamericana	Distrito Federal	x	x		x		Privada	x
33	Universidad Nacional Autónoma de México	Distrito Federal	x	x	x	x	x	Pública	
34	Universidad Autónoma de Durango	Durango	x			x		Privada	
35	Universidad España	Durango	x					Privada	
36	Universidad Juárez	Durango		x				Privada	
37	El Colegio de León	Guanajuato		x				Privada	
38	Universidad de Guanajuato	Guanajuato	x	x				Pública	
39	Universidad del Valle de Atemajac	Guanajuato	x					Privada	
40	Universidad Autónoma de Guerrero, Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados	Guerrero	x					Pública	
41	Universidad Sentimientos de la Nación	Guerrero	x	x			x	Privada	
42	Instituto de Administración del Estado de Hidalgo	Hidalgo		x				Privada	
43	Instituto Tecnológico Latinoamericano	Hidalgo		x				Privada	
44	Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo	Hidalgo	x			x		Pública	x
45	El Colegio de Jalisco	Jalisco		x		x	x	Pública	
46	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente	Jalisco	x	x				Privada	
47	Universidad Autónoma de Guadalajara	Jalisco	x					Privada	
48	Universidad de Guadalajara	Jalisco	x	x		x		Pública	x
49	Universidad del Valle de Atemajac	Jalisco	x					Privada	
50	Centro de Estudios en Alta Dirección A. C.	México		x				Privada	
51	Centro de Postgraduados del Estado de México A. C.	México		x				Privada	
52	El Colegio Mexiquense A. C.	México		x	x	x	x	Pública	x
53	Facultad de Estudios Superiores Acatlán, UNAM	México	x			x	x	Pública	
54	Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Estado de México	México		x	x	x		Privada	
55	Instituto Universitario del Estado de México	México		x				Privada	
56	Universidad Anáhuac	México	x	x		x	x	Privada	
57	Universidad Autónoma del Estado de México	México	x	x	x	x	x	Pública	
58	Universidad del Valle de México	México	x					Privada	
59	Universidad Ecatepec	México		x				Privada	

(continúa)

L.- Licenciatura, M.- Maestría y D.- Doctorado.

No.	Institución	Entidad Federativa	L	M	D	Investigación	Publicación	Tipo	Línea de Investigación
60	Centro de Educación Continua IPN Morelia	Michoacán		x	x			Pública	
61	Centro de Estudios Superiores Primero de Mayo	Michoacán	x					Pública	
62	Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán.	Michoacán		x		x	x	Pública	
63	Universidad Mexicana de Educación a Distancia	Morelos		x				Privada	
64	Instituto Las Américas de Nayarit S. C.	Nayarit	x					Privada	
65	Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey	Nuevo León		x	x	x	x	Privada	
66	Universidad Autónoma de Nuevo León	Nuevo León	x	x		x	x	Pública	x
67	Universidad de Monterrey	Nuevo León	x					Privada	
68	Universidad de la Sierra del Sur	Oaxaca	x			x		Pública	
69	Universidad del Istmo	Oaxaca	x			x		Pública	x
70	Universidad José Vasconcelos	Oaxaca	x	x				Privada	
71	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	Puebla	x	x		x		Pública	x
72	Escuela Libre de Derecho de Puebla	Puebla		x				Privada	
73	Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla	Puebla		x	x	x	x	Privada	
74	Universidad de las Américas	Puebla		x		x		Privada	
75	Universidad de Oriente	Puebla		x			x	Privada	
76	Universidad del Desarrollo del Estado de Puebla	Puebla		x				Privada	
77	Universidad Iberoamericana, Puebla	Puebla	x					Privada	
78	Universidad Autónoma de Querétaro	Querétaro	x	x				Pública	
79	Universidad de Quintana Roo	Quintana Roo	x	x		x	x	Pública	
80	El Colegio de San Luis A. C.	San Luis Potosí		x		x	x	Pública	x
81	Universidad Abierta	San Luis Potosí	x					Privada	
82	Universidad Autónoma de San Luis Potosí	San Luis Potosí	x					Pública	
83	Universidad Comunitaria de San Luis Potosí	San Luis Potosí	x					Pública	
84	Universidad del Centro de México	San Luis Potosí	x					Privada	
85	Universidad de Occidente	Sinaloa	x	x				Pública	
86	El Colegio de Sonora A. C.	Sonora		x	x	x	x	Pública	x
87	Instituto Sonorense de Administración Pública A.C	Sonora		x				Privada	
88	Universidad Autónoma de Sonora	Sonora	x					Pública	
89	Centro Internacional de Educación Avanzada	Tabasco	x					Privada	
90	Universidad Autónoma de Guadalajara, Tabasco	Tabasco	x					Privada	
91	Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	Tabasco		x		x	x	Pública	
92	Universidad Popular de Chontalpa	Tabasco	x				x	Pública	
93	El Colegio de Tamaulipas	Tamaulipas		x		x	x	Pública	

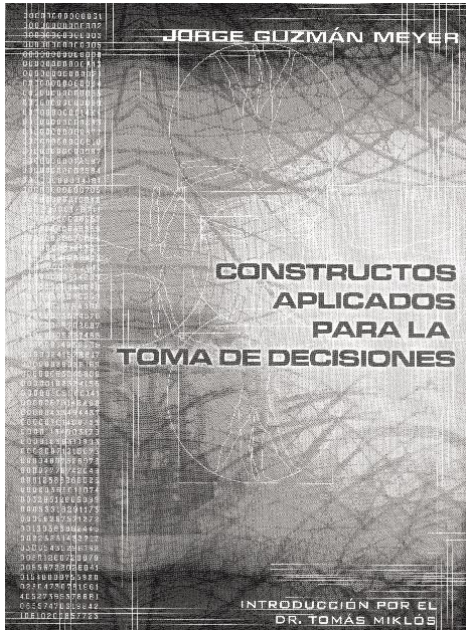
(continúa)

L.- Licenciatura, M.- Maestría y D.- Doctorado.

No.	Institución	Entidad Federativa	L	M	D	Investigación	Publicación	Tipo	Línea de Investigación
94	Universidad Autónoma de Tamaulipas	Tamaulipas		x				Pública	
95	El Colegio de Tlaxcala	Tlaxcala		x	x	x	x	Pública	x
96	Universidad Autónoma de Tlaxcala	Tlaxcala	x	x			x	Pública	
97	Centro Latinoamericano de Estudios Superiores	Veracruz	x					Privada	
98	Centro Universitario Hispano Mexicano	Veracruz		x				Privada	
99	El Colegio de Veracruz	Veracruz	x	x	x	x	x	Pública	x
100	Escuela Libre de Ciencias Políticas y Administración Pública de Oriente.	Veracruz	x	x	x	x	x	Privada	
101	Instituto de Administración Pública de Veracruz A. C.	Veracruz	x	x				Privada	
102	Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Veracruz	Veracruz		x				Privada	
103	Universidad Anáhuac de Xalapa	Veracruz		x				Privada	
104	Universidad de las Naciones	Veracruz	x					Privada	
105	Universidad Autónoma de Yucatán	Yucatán		x				Pública	
106	Universidad del Mayab A. C.	Yucatán		x				Privada	
107	Universidad Modelo	Yucatán	x					Privada	
108	Universidad de Tolosa	Zacatecas	x					Privada	

(finaliza)

L- Licenciatura, M- Maestría y D- Doctorado.  
Elaboración propia con base en información de páginas Web de las instituciones educativas referidas.



*Yo soy constructor de mis virtudes,  
como lo soy a la vez de mis defectos,  
torrente inagotable de inquietudes,  
genial contradicción de lo perfecto.*

*Alberto Cortez*

### **Constructos aplicados para la toma de decisiones**

**Mauricio Mariscal\***

*\* Experto en Inteligencia, ha impartido cursos para los 7 países centroamericanos, en el Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de Policía (ICESPO) con sede en la República de El Salvador, auspiciado por la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL), en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), en la Procuraduría General de la República (PGF) y en la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF), entre otras. Autor del libro "Manual de proceso de la información".*

En una época de reflexión, cambio e incertidumbre, las organizaciones se ven obligadas a reorientar la filosofía, método y forma gerencial que tradicionalmente han adoptado en el proceso de toma de decisiones. La actividad administrativa del Estado enfrenta también este reto y, es por ello, que Jorge Guzmán Meyer, ante la preocupación primordial en concebir y comprender la complejidad del fenómeno de la inseguridad pública; en su libro intitulado Constructos aplicados para la toma de decisiones publicado en octubre de 2007 por el Instituto Nacional de Seguridad Privada INASEP y Fecha de Publicidad S.A. de C.V., ofrece una alternativa metodológica susceptible de ser aplicada a numerosas situaciones, contextos y problemas, no restringiendo su ámbito de aplicación a cuestiones concretas.

**La imperiosa necesidad de dar respuesta heurística a escenarios prospectivos mediante adecuadas tomas de decisiones, para lograr los objetivos, misiones y visiones institucionales, conlleva a contemplar como**

paradigma la complejidad de los asuntos a resolver y la capacidad de dimensionarlos, para comprender la interacción entre la multiplicidad de variables cuantitativas y cualitativas que intervienen.

En el estudio social del comportamiento de la sociedad, en lo general; y de la fenomenología de los individuos, en lo particular; tradicionalmente se ha intentado la aplicación del método científico pero los niveles y expresiones matemáticas son demasiado inciertos y demandan esquemas de modelización más complejos, incluso el filósofo Abraham Moles calificaba a las ciencias sociales como “las ciencias de lo impreciso”.

A pesar de la inexactitud de las ciencias sociales que han brindado un valioso apoyo, sobre todo al aportar los sociogramas y matrices sociológicas, plasmadas en la sociometría de Jacob Levy Moreno, aplicadas como Redes y Matrices de vínculos en el mundo de la investigación e inteligencia, ha sido posible detectar, identificar, medir y esquematizar a grupos específicos de la sociedad, permitiendo apreciar y discriminar con rigor matemático determinados elementos y operar escenarios prospectivos con aceptación, confiabilidad y credibilidad en la toma de decisiones.

En los tiempos modernos los problemas son cada vez más complejos y requieren de soluciones, también, más complejas, destacando el pensamiento, la imaginación, la inteligencia, la creatividad y la modelización estratégica. En ese sentido, Jorge Guzmán Meyer, propone la herramienta adecuada, tomando en cuenta que una toma de decisiones esta presente cuando la incertidumbre se antepone al individuo o cuando existe ambigüedad frente a una situación o problema específico.



Se inclina por un procedimiento más estructurado que da mayor seguridad e información para resolver un problema; plantea que para tomar una decisión, es necesario el conocimiento, la comprensión y el análisis de la problemática a solucionar, mediante la aplicación del modelo de constructos.

Para el autor, los constructos son concebidos como documentos configurados geoméricamente, orientados a la toma de decisiones a través de un método avanzado de visualización de datos, que permite al tomador de la decisión una comprensión global e inmediata al observar en un solo formato las características del conjunto interrelacionado con los factores de una problemática, focalizando los puntos de riesgo y conflicto, a fin de decidir las acciones entorno a la problemática planteada. Se trata de un análisis concentrado de los referentes analógicos, tendencias, direcciones, vínculos, redes, proyección de riesgos y efectos de una problemática, principalmente en el entorno social.

La metodología usada tiene como objetivo la medición de las variables que intervienen o influyen el problema en un momento determinado, funciona como una representación en un solo y único formato geometrizado de la realidad, para luego ser examinada y analizada. La interpretación de los datos se plantea en función de la interacción de variables, ya que la decisión final o la solución que se tome va a estar condicionada por dichas variables.

Los constructos proporcionan una ingeniería y arquitectura proyectiva de la información, permitiendo la interpretación y estimación de las fuentes, la tendencia y direccionalidad de los factores, es decir,

provee las partes que interactúan en su conjunto. Los constructos se encuentran caracterizados por la confidencialidad y exclusividad propia del tomador de decisiones en niveles como el estratégico y el táctico al interior de una organización. Con esto se observa, que la herramienta propuesta por el autor de la obra supone un mayor aprovechamiento, para promover nuevas formas de entender la realidad actual, provee la posibilidad de adoptar nuevas prácticas de la gestión pública en áreas específicas de competencia, como parte de la modernización del sector público y una gobernabilidad al adoptar decisiones acordes y apropiadas a esta realidad, fin último de todo “buen gobierno”.

En esa dirección se ha orientado la obra en comento, que comprende una serie de capítulos agrupados en dos partes. La primera aporta reflexiones teóricas que sustentan el desarrollo del modelo propuesto: el pensamiento creativo (Teoría de la Sinéctica) y el método heurístico (del griego Heurisko = yo descubro), la diagramación mental (Mapas mentales) y la teoría general de sistemas. La segunda presenta la aplicación de todo lo anterior en la generación de constructos para una toma de decisiones.

Por último se plantea la cuestión filosófica que subyace en los constructos y que tiene que ver con el pensamiento de Leonardo da Vinci y su concepción de la filosofía de la forma, así como de la perspectiva de Luca Pacioli, expresada en su libro “La Divina Proporción”. La existencia de zonas de materia entrópica (que tienden al desorden) se equilibra con zonas negatoentrópicas (que tienden al orden) conformando estructuras estables, que la mente percibe como formas, la matemática como fórmula, la física como ley, el arte como música, pintura, arquitectura y poesía, y la ingeniería como diseño.

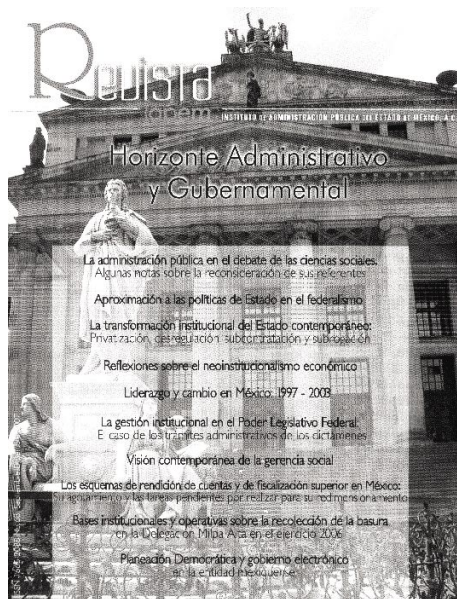
Finaliza al invocar la modificación de actitud interior y su reflejo en el comportamiento exterior, aprender nuevos paradigmas, actualizarse en el cambio mundial y modificar las relaciones interpersonales y profesionales, haciéndolas más enriquecedoras y creativas, propiciando nuevos vínculos, así como nuevas oportunidades y sus consiguientes momentos propicios y responsabilidades.

Por tanto, la lectura de este libro es un punto de referencia obligado para quienes desean profundizar sobre el tema o se encuentren involucrados en el proceso de toma de decisiones a nivel estratégico y táctico en los diferentes sectores de la sociedad. Particularmente, Guzmán Meyer promueve el uso de la herramienta de constructos como respuesta a la percepción de objetividad que se ha venido consolidando como paso necesario para la gestión de la seguridad pública. El gran reto es la complejidad del problema al que se enfrenta la administración pública (tanto a nivel sectorial como jurisdiccional); complejidad en el sentido de la existencia de elementos diversos a considerar y que, si no se es riguroso, la toma de decisión será poco confiable. Es por ello que el contenido de la obra persigue una aproximación metódica que no deje lugar a la improvisación, ni dependa de la arbitrariedad del analista o del tomador de las decisiones, sobre todo cuando se centra al uso exclusivo en la administración pública para ejercer sus potestades.

Lo anterior, con la finalidad de enfrentar eficiente y eficazmente la complejidad de nuestro entorno actual, que requiere de soluciones complejas y, así lograr un nivel de credibilidad institucional.



# 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.

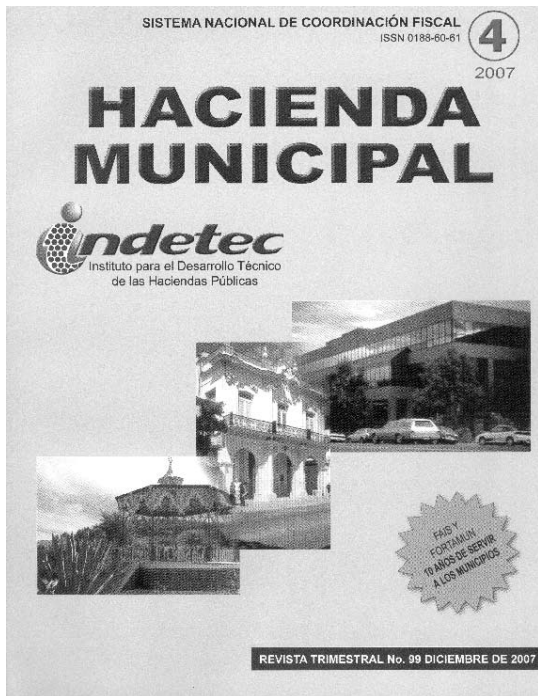
(Nota. Las colaboraciones se entregarán directamente para su consideración editorial al Instituto, o, en su caso, por conducto del respectivo Coordinador del número de la Revista IAPEM).

Mayores informes:

Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.  
[www.iapem.org.mx](http://www.iapem.org.mx)

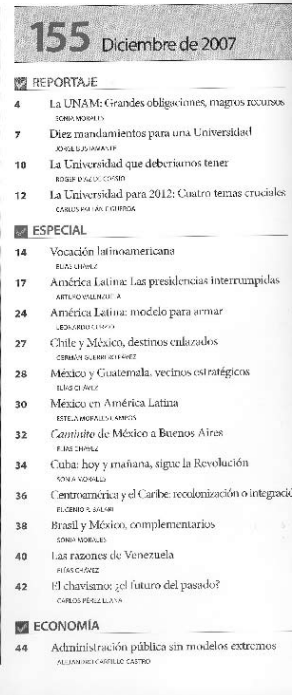
Coordinación de Investigación  
Paseo Matlazincas 2008,  
Barrio La Teresona,  
Toluca, México.  
Tels.: (01 722) 167 10 03, 167 10 05 y  
167 10 06.  
e-mail: [instituto@iapem.org.mx](mailto:instituto@iapem.org.mx)  
[abazan@iapem.org.mx](mailto:abazan@iapem.org.mx)





## Contenido

<b>Política Fiscal 2008</b>	
3	Palabras del Secretario de Hacienda y Crédito Público, Doctor Agustín Carstens Carstens, durante la Entrega del Programa Económico 2008
<b>Reformas Fiscales 2008</b>	
5	Calentón General de Política Económica para 2008 Enrique delMuro Bruna
13	¿Plenden o Ganar los Municipios con las Reformas Fiscales 2007? Geofredo Larso Cortez
26	Nuevas Potestades Tributarias para las Entidades Federativas y su Implicación para los Municipios
29	Mayores Participaciones a los Municipios María de los Angeles Ortiz Bolaños
39	Fiscalización de las Aportaciones Federales del Ramo 33 Cecilia Serfaty Gómez
43	¿Las Reformas del Ramo 33 Benefician o Perjudican a los Municipios? Cecilia Santos Ortega
49	Gastar Mejor: Pilar de la Reforma Hacendaria Luz Estre-Hacón Manabarro, Víctor Manuel Hernández Domínguez y Esteban Arcezo Ribá Arreola
58	Nuevos Fuentes de Pago y Garantía para Contratar Deuda Municipal María de los Angeles Diaz Bolaños
<b>Modernización de los Catastros en México</b>	
61	Avances en el Programa Integral para Modernización Catastral Elio Alfonso Ros Arceola
<b>Desarrollo Profesional de los Servidores Públicos Municipales</b>	
71	Programa de Servicios de Capacitación en Materia Hacendaria Municipal Gestión Hacendaria Municipal
77	La Ley: Instrumento Esencial de la Actividad Hacendaria Municipal Salvador Carzana Lopez
83	Los Derechos de Piso, una Perspectiva Constitucional Arturo González Medina
88	El Pago por Recolección de Basura: Experiencia en Barcelona, España Ignasi Hug Ventillon
99	Reforma del Sistema Público de Pensiones en el Estado de México Enrique Núñez Barón
113	Potenciales Fuentes de Financiación del Servicio de Seguridad Pública Municipal José Ángel Rubio Sepúlveda
120	La Descentralización de los Servicios del Agua Potable en México Cecilia Larrea Cortez
125	Economía Informal: Causas y Efectos Dentro del Ámbito Fiscal David José Jiménez Chávez
<b>Estadísticas Municipales</b>	
134	Recaudación Per Cápita del Impuesto Predial y de los Derechos de Agua
<b>Normatividad Municipal</b>	
140	Disposiciones Hacendarias Municipales Publicadas en los Periódicos Oficiales de las Entidades Federativas



## CONTENIDO ✓

### ESTADOS

- 48 Baja California, retrato escrito  
ANTHONY MARRERA

### JUSTICIA

- 52 Voto por la reforma penal  
LUCIANO MARTÍNEZ

### POLÍTICA

- 54 ¡Qué año, señor Fox!  
MARIO VAQUERO

### INTERNACIONAL

- 58 Estados Unidos:  
la tradición del poder  
JOSE JAVIER VILLALBA
- 60 Estados Unidos de Asia  
DAVID VOGEL
- 62 Europa:  
Alta tensión en Bélgica y Holanda  
LUIS JOSÉ GARCÍA RODRÍGUEZ

### GENERO

- 64 Reporteras: endó a fondo  
MARÍA FLORENCIA SORIANO

### CULTURA

- 70 Justicia Poética:  
Juan Gelman, Premio Cervantes 2007  
CAROLINA FERRIZ
- 72 El H. Guadalupe: tributo a dos grandes  
SANTIBARRIA
- 74 Lourdes Grobet: una historia de lucha... libre  
SANTIBARRIA
- 76 Nieman: el poder de los sentidos  
BENGO FLORES

### LIBROS

- 78 Un premio a la reflexión  
ALBERTO SAGVIAN
- 80 FORMA, para incitar el debate

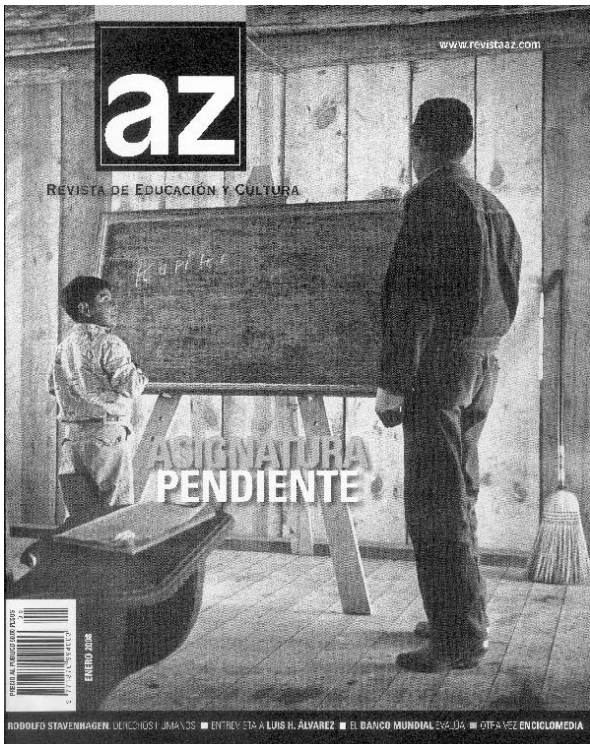


### JÓVENES

- 68 Juventud y política  
LUIS JOSÉ GARCÍA RODRÍGUEZ



PORTADA: "O" O NACA / EARTH LABOURATORY



# ÍNDICE

<b>CARTA DEL DIRECTOR</b> .....	2	Las raíces sagradas de los milchicos y nuestro sentido social JULIO MARCELO PINENAZHUE, BEATRIZ Y ROSA JUANA GARCÍA PÉREZ DE ARAGÓN	50
<b>MURAL DE OPINIONES</b> .....	14	Profesores, padres e instituciones Tatiana y Tiarra en el Conoctor para una perspectiva CONFINAS SANCHEZ	52
<b>ASIGNATURA PENDIENTE</b> .....	19	¿Dejamos vivir la vida y educación en el grito en el norte del país? NICOLÁS DELGADO SANTOS	55
20. Derechos humanos, creaciones indígenas y educación ROBERTO ESPERTEIRO GÓMEZ		<b>VOCES CIUDADANAS</b> .....	57
22. La educación, el comercio y el ferrocarril JOSÉ DE JESÚS DEL VALLE, DANIEL A. LA ROSA		<b>A DESARROLLAR</b> .....	58
25. Gobernabilidad y calidad en la educación para la diversidad: ¿Por qué? ANA MARÍA LESQUELLE		<b>CULTURA</b> .....	60
28. El rostro de la educación indígena: ¿es el 99 años de labaplan en la educación? VALERIA CALDERÓN GONZÁLEZ		62. Venamos a un. Económico ROSA MARÍA GARRANZA	
<b>PÁGINA F</b> .....	30	65. Cuando el conejo pide el azúcar. CAROLINA SANCHEZ, CAROLINA SANCHEZ	
Formación intercultural (Paco Solís) ROBERTO FERRER, CAROLINA SANCHEZ, ESTER AMARAL, CAROLINA SANCHEZ		78. La lengua indígena, entre indígenas LEONOR FERRER, ESTER AMARAL	
31. YURIGLAC, SUZUKI, LAZARUS		<b>mirad2</b> : De la serie: Educación Indígena.....	69
33. Programa de A. de los Teófilos: Indígenas LEONOR FERRER, ESTER AMARAL		<b>ITALIAZGOS</b> .....	77
35. ¿Cómo vivir, escolar entre la infancia indígena en México? CAROLINA SANCHEZ, ESTER AMARAL		<b>UNIVERSIDADES</b> .....	79
<b>CORTES DE CAJA</b> .....	27	78. Los desfiles del Rincón Nuevo LEONOR FERRER, ESTER AMARAL	
37. Situación de la lengua indígena		81. Los desfiles indígenas y la educación indígena MAYRA LÓPEZ	
37. Educación y pueblos indígenas		<b>VOCES PÚBLICAS</b> / Encuentros.....	84
40. Organismo de la era		<b>CONEXIÓN</b> .....	88
<b>MUNDOS</b> .....	42	88. Tradicionalidad, la historia sin fin... DANIELA SANCHEZ	
42. Indígenas y educación en México HAILEY ANTHONY PATRICIOS		<b>RETRATOS</b> / Límites indígenas.....	94
45. Formación técnica de jóvenes y adultos indígenas GUILHERMO W. LLAYOÁN		<b>DIARIO DE ENFO</b> .....	94
<b>REPÚBLICA</b> .....	48	<b>VOZ</b> .....	95
48. Educación indígena: ¿desafío de hoy y siempre? CAROLINA SANCHEZ, ESTER AMARAL		95. Conocimiento y Cultura Indígena en el día a día ANITA PÉREZ, ESTER AMARAL, CAROLINA SANCHEZ	

# Política digital

Innovación gubernamental

## La XXXI Reunión Nacional del CIAPEM e-Gobierno en estados y municipios

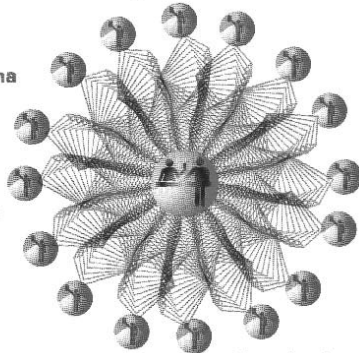
Atención ciudadana

Tercerización

Interoperabilidad

La Agenda Digital  
que falta

Administración  
de riesgos



Experiencias

La marcha del Programa de Mejora de la Gestión (PMG)  
e-Gobe en Brasil, Canadá y Chile  
La Armada de México y su estrategia de TI

Los ganadores del Premio Gobierno y Gestión Local 2007

ISSN 1165-1060 Número 41 • diciembre 2007 / enero 2008 El lugar de siempre

### > CONTENIDO

#### Bandeja de entrada

6 Gobierno digital en el mundo

8 Gobierno digital en México

#### Desde la trinchera

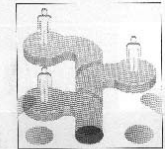
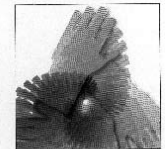
10 Desafíos para mejorar  
la gestión pública en México

Juan Carlos Cruz

58 Reseña



#### Publicaciones / Sistema de goberno Interoperabilidad y colaboración gubernamental



#### Premios municipales

13 Premio a las mejores prácticas municipales

María Esther Cota

#### Autoridades

14 Línea 41 programa de trabajo para el 2008

Leonilda Segura

16 Un Gobierno Electrónico a la vanguardia

Fidel Domínguez

22 La modernidad no es una ocurrencia del gobierno

Guillermo Lombardo Suárez

#### Atención ciudadana

24 Señales de peligro en los proyectos de atención ciudadana

María Solís

26 Estrategias multinivel para la atención ciudadana

Sergio Acosta

#### Los grandes temas

28 ¿Una Agenda Digital para México?

Arturo Reyes Sánchez

30 Administración de riesgos: ¿Qué hacer cuando viene el tren?

Terrence

32 Interoperabilidad: ¿la atención ciudadana ideal?

Enrique Torres

34 La tercerización de los TIC en el gobierno, mitos y realidades

Samuel Duarte Torres

#### Experiencias extranjeras

40 El camino a la e-Democracia en Brasil

Roberto de Moraes

42 Manitoba, Canadá. Muchos caminos para llegar al gobierno

David Ramírez

44 Políticas digitales, la experiencia chilena

Victor Sotelo de Aguirre

#### Experiencias

46 Las TIC en la Secretaría de Marina-Armada de México

Jorge Abiza Figueroa

#### Encuesta

48 La ciudadanía demanda atención y servicios de calidad

Saul Ouz Purpura

colofón