



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES
MULTIDISCIPLINARIAS
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

GESTIÓN PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: UNA
NUEVA FORMA DE GESTIONAR LOS ASUNTOS
PÚBLICOS.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRO EN GOBIERNO
Y ASUNTOS PÚBLICOS
P R E S E N T A :
CARLOS AMADOR SEGURA MORALES

DIRECTOR DE TESIS: DR. JOSÉ JUAN SÁNCHEZ GONZÁLEZ



MÉXICO, D.F.

JUNIO DE 2005



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES
MULTIDISCIPLINARIAS
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

GESTIÓN PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: UNA
NUEVA FORMA DE GESTIONAR LOS ASUNTOS
PÚBLICOS.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
**MAESTRO EN GOBIERNO
Y ASUNTOS PÚBLICOS**
P R E S E N T A :
CARLOS AMADOR SEGURA MORALES

DIRECTOR DE TESIS: DR. JOSÉ JUAN SÁNCHEZ GONZÁLEZ



MÉXICO, D.F.

JUNIO DE 2005

Dedico este esfuerzo:

A mi esposa Cinthia, compañera extraordinaria y amor de mi vida.

A mi hija Carla Camila, alegría de mi existir.

A mi mamá Lupita, mi mejor ejemplo de trabajo y perseverancia.

Con la mayor gratitud a mi alma mater, la Universidad Nacional Autónoma de México, por la formación recibida.

De manera especial al Doctor José Juan Sánchez González, por su destacada dirección, la cual fue fundamental para la consecución del presente trabajo.

Con toda sinceridad al Doctor Omar Guerrero Orozco, mi agradecimiento imperecedero por sus consejos.

A los Doctores Víctor Manuel Martínez Chávez, Medardo Tapia Uribe y Antonio Ruezga Barba por sus atinadas observaciones.

INDICE

INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO I	
EL ESTADO, SU ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LOS CIUDADANOS	11
1.1. El Estado	11
1.1.1. La Polis Griega	14
1.1.2. La Civitas Romana	16
1.1.3. La Edad Media	17
1.1.4. El Estado Moderno	19
1.2. La Administración Pública	23
1.2.1. El Gobierno	28
1.2.2. La Ciencia de la Administración	30
1.3. El Management Público	34
1.3.1. Gerencia Pública	41
1.3.2. Gestión Pública	44
1.3.3. Dirección Pública	54
1.4. El Ciudadano y la Sociedad	56
CAPÍTULO II	
LA GESTIÓN PÚBLICA Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	66
2.1. Administración Pública y Gestión Pública	67
2.1.1. Los Modelos de Gestión Pública	70
2.1.2. La Gestión Pública con Enfoque Económico	78
2.1.3. La Gestión Pública con Enfoque Social	83
2.2. La Gestión Pública y los Ciudadanos	91
2.2.1. Los Ciudadanos y el Estado	92
2.2.2. Los Ciudadanos y la Administración Pública	98
2.2.3. La Gestión de lo Público	100
CAPÍTULO III	
GESTIÓN PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MEXICO	111
3.1. La Gestión Pública en México	111
3.1.1. Gestión Pública y Desarrollo Social en México	113
3.1.2. El gobierno electrónico (e-méxico)	121
3.2. La Participación Ciudadana en México	126
3.2.1. La Organización Social en México	127
3.2.2. Política y Gestión Social en México	131
3.2.3. Organización Social y Gestión de Asuntos Públicos en México	135
3.3. Reconstrucción de lo Público a través de Participación Ciudadana	144
CAPÍTULO IV	
CONCLUSIONES	150
BIBLIOGRAFÍA	159

INTRODUCCIÓN.

El Estado surge durante la edad media para justificar ideológicamente la victoria que alcanzó el rey sobre los poderes feudales; hecho que dio paso a la consolidación del Estado-Nación. El propio Bodino, dice Norberto Bobbio, definió al Estado en función de su soberanía.¹ Enseguida, al respaldo de la soberanía apareció el absolutismo, depositado en la persona del monarca, portador de las reivindicaciones del Estado frente a los poderes rivales.

Al triunfo de la Revolución Francesa cambia el depositario del poder soberano, de la figura del monarca al pueblo; sin eliminar las atribuciones primigenias de exclusividad, independencia e indivisibilidad del poder supremo de la nación. De esa forma, el Estado encarna el poder soberano que significa la negación de toda subordinación a cualquier otro poder, traducido en una potestad pública que se ejerce autoritariamente por el Estado sobre todos los individuos que forman parte del grupo nacional, es decir el poder del Estado es independiente y supremo.

El Estado, en su forma moderna surgió en Europa occidental, donde en forma pacífica o bélica se desarrollaron relaciones y concurrencia por el poder entre las naciones, primero europeas y posteriormente otras no europeas como Estados Unidos, para tratar de imponer su hegemonía política y comercial. La lucha, primero bélica y posteriormente comercial, creó las condiciones de desarrollo de la moderna sociedad, la cual requirió de un aparato que organizara sus potencialidades constructoras en beneficio del conjunto nacional. Así, de acuerdo con Weber, la aparición de la administración pública burocrática es el germen que dio funcionalidad al Estado moderno.² Hecho que posibilitó la legitimación de éste frente a la sociedad.

Pese a su esencia histórica, en la actualidad, muchos niegan la importancia del Estado, incluso suele señalarse que los problemas de la sociedad encuentran mejor solución en el mercado, y que no se necesita de éste. Sin embargo, los problemas de mayor complejidad se siguen resolviendo con la intervención del Estado, siendo el gran reto de su administración pública, adaptarse a los crecientes y complejos problemas de la sociedad

¹ Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad*, México, FCE, 1999, p. 64.

² Weber, Max. *Economía y Sociedad*, México, FCE 13ª reimpresión, 1999, p. 179.

actual, responder de manera oportuna y de forma transparente ante el reclamo de cada vez más espacios de participación.

En su actuación frente al conjunto social, dependiendo de la etapa histórica de desarrollo, el Estado a través de su gobierno amplía o disminuye su actividad económica o social. Mediante su administración pública denota su presencia. Ya que la administración pública es inherente al Estado, es su parte más tangible; lo que caracteriza a la administración pública es su actividad; la intensidad, alcance y variedad y la percepción de ésta en la sociedad.

Históricamente la administración pública ha respondido a todo un proceso de organización humana, es sin duda parte del Estado, se ocupa del hombre en todos sus aspectos. Cuida de él, le da comodidades, porque de él depende el cuidado del Estado. Von Stein pensaba que una sociedad de pobres empobrece al Estado y que una sociedad de ricos enriquece al Estado. Mediante la administración pública la prevaencia del *statu quo* es importante, cuidar de la sociedad conlleva la propia existencia del Estado, señalaba Stein.³

Desde sus inicios en Europa, se reconoció que la administración pública es materia del Estado, su estudio nació en Francia en 1808 con Bonin⁴, ya que a través de ella, se materializa la presencia de éste en la sociedad. Para fines del siglo XIX en Estados Unidos, el estudio de la administración pública se inicia con Woodrow Wilson⁵ en ese país, pero su objeto de estudio en el mundo, es tan antiguo como el gobierno mismo. Dicho estudio en Norteamérica, desde sus inicios estuvo fuertemente influenciado por el manejo, lo que da cuenta de que la cultura administrativa norteamericana es primigeniamente manejarial, pero no por ello, ajena a la administración pública

En la actualidad, existe desconocimiento de los propios orígenes del manejo, de ahí, la gran confusión sobre la utilización del vocablo *public management*. Se pretende justificar su supuesto origen administrativo, cuando en realidad sus bases fundamentales se encuentran en la teoría económica neoclásica.

³ Guerrero Orozco, Omar. *La teoría de la Administración Pública*, México, editorial Harla, 1986, p. 32.

⁴ Guerrero Orozco Omar. *Teoría Administrativa del Estado*, México, Oxford University Press, 2000, p. 26.

⁵ Sánchez González José Juan. *Gestión Pública y Governance*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002, p. 19.

En los Estados Unidos, la utilización de la voz *public management* se adoptó y asumió con cierta normalidad. La problemática se inició cuando se introdujo en Europa y Latinoamérica, desde principios de la década de los ochenta del pasado siglo, donde se ha traducido como gerencia pública o gestión pública. Al respecto, Enrique Cabrero⁶ señala que el término *public management* se empezó a utilizar con gran insistencia en los Estados Unidos desde los años setenta. El énfasis resaltaba que, el buen gobierno era aquel en el que, el conjunto de redes de dependencias gubernamentales funciona adecuadamente, es decir, con eficiencia en la ejecución de los fondos públicos, con eficacia en la interacción con agentes y agencias externas, así como con la legitimidad en la prestación del bien o servicio que produce. De ahí pasa a otros países con sus matices, en Francia pasa como gerencia pública; en España se toma el galicismo gestión pública, y en América latina se ha introducido regularmente de forma indistinta, lo que aumenta la confusión.

Por su parte, para Omar Guerrero⁷ los orígenes de la palabra *management* se remonta al siglo XVII, significaba manejo y doma de caballos; luego pasó a ser sinónimo de administración; en Francia pasa de *governer* y *administrati3n* a *directeur*. En Inglaterra se usaba como categoría gubernamental pero Francia y España durante el siglo XIX prefieren usar el término administración. La versión más actual de *management* alude a tres significados. 1) Dirección pública; 2) Gerencia pública; y 3) Gestión pública, esta última de origen latino.

Para acrecentar la confusión, también, se utiliza el término gestión pública o gerencia pública para referirse al *públic management*, el cual pretenden contrastar con el esquema clásico de la administración pública. Sin embargo, para los clásicos del pensamiento administrativo, no existe el divorcio entre administración y gestión o con el manejo mismo, pues la realización contundente entre los términos administración pública y gerencia pública la realizó Dwight Waldo⁸ quién afirmó que la voz administración pública se refiere a dos aspectos básicos: a la actividad organizada del Estado y a la ciencia que estudia dicha actividad. Es, menciona Waldo, la organización y el manejo de hombres y

⁶ Cabrero Mendoza, Enrique. Estudio Introductorio. En Bozeman Barry (coord) *La Gestión Pública su situación Actual*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 21-23.

⁷ Guerrero Orozco, Omar. "El "Management" Público: Una Torre de Babel". En *Convergencia*, Revista de Ciencias Sociales, año 5, n° 17, sep-dic., UNAM, FCP y S., 1998, pp. 14-17.

⁸ *Ibid.*, pp. 18-19

materiales para lograr los fines del gobierno; la administración pública es el arte y la ciencia del manejo aplicado a los asuntos del Estado.⁹

Respecto a la discusión actual y como contribución a la misma, en opinión de José Juan Sánchez¹⁰ desde el punto de vista teórico, la gestión pública representa una orientación o campo de interés que bajo un mismo objeto incluye una gran diversidad de investigaciones empíricas. La gestión en su nivel práctico desarrolla el conjunto de políticas públicas para modernizar, reformar y transformar a la administración pública en un organismo más flexible, apto, ágil y capaz para dar atención a los requerimientos ciudadanos. Funcionalmente se sitúa en el nivel operativo de las dependencias gubernamentales, en tanto que las funciones de gerencia se sitúan en el nivel directivo, aunque en su etapa operativa, incluyendo atribuciones de liderazgo, capacidad y creatividad para el tomador de decisiones en un contexto de amplia complejidad e incertidumbre.

La actual polémica sobre la gestión pública tiene relevancia en momentos en que la acción del gobierno es objeto de evaluaciones que enfatizan su trabajo; no sólo el qué hace, sino cómo lo hace; ya que ese es campo de actuación de la gestión. La gestión pública, como refiere Bozeman¹¹ es un campo construido por la práctica y el conocimiento tácito, por lo que está en peligro de perder la orientación y rumbo. Debe aspirar a ser teórico y no sólo de índole práctico, por supuesto, esto bajo la idea de constituir a la gestión como un campo de estudio independiente de la administración pública. Sin embargo, no se debe olvidar que la administración pública está respaldada por un campo de estudio ordenado; es un sistema de conocimientos estructurados por medio del cual se pueden entender relaciones, predecir efectos e influir resultados que impactan a la sociedad. La administración pública, se refiere a la actividad de los órganos públicos que trabajan para alcanzar los fines del Estado.

Sobre esta última, es dentro de la administración pública donde, al proceso operativo en el cual se desarrollan las actividades prácticas del gobierno, se le llama gestión pública. Dicho proceso, en la actualidad se encuentra inmerso en intensos debates para

⁹ Waldo, Dwight. *The Study of Public Administration*. Citado por, Guerrero Orozco Omar. "Management" público, un concepto elusivo. Cuatro Variaciones sobre el mismo tema", México, Revista de Administración Pública, n° 100, 1999, p. 202.

¹⁰ Sánchez González, Jose Juan. *Gestión Pública y Governance*, op. cit., p. 41.

¹¹ Bozeman, Barry. *La Gestión Pública. Su situación Actual*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública Universidad Autónoma de Tlaxcala, FCE, 1998, p. 25.

identificar su definición y su origen en un mundo complejo dominado por el pensamiento eficientista, práctico y enfocado a resultados. Para los partidarios del emergente enfoque, la nueva gestión pública necesita medir sus resultados a través de indicadores que reflejen su actuación sobre la atención oportuna pero con limitados recursos a las demandas ciudadanas, en contra posición a la gestión pública clásica, que da mayor importancia a los procedimientos y al control, más que a los resultados cuantitativos alcanzados por las dependencias gubernamentales en la sociedad.

En la actualidad, en el campo de la Administración Pública, la gestión pública, enfrenta problemas sobre su definición, origen y pretendido carácter científico. Esto debido principalmente, por la insistencia de separarla de la administración pública, bajo la figura del *New Public Management*. Por ello, la gestión pública requiere reforzarse teóricamente, pero con estudios serios, objetivos y desprejuiciados, para contribuir a aclarar la confusión que existe sobre su verdadero origen, y con lo cual, seguramente también, se harán aportaciones al campo de la ciencia de la administración pública.

Al respecto, aquí asumimos que, el término más adecuado para referir a la actividad cotidiana de la administración pública, al proceso y las acciones del gobierno en la sociedad, es el vocablo *gestión*, es decir gestión pública, no sólo por la raíz latina de la palabra, lo que le da un sustento etimológico congruente con el propio idioma español, sino que también, porque los clásicos cuando hablaban de administración hacían referencia a la gestión de los asuntos públicos.

De igual forma, partiendo del análisis del estado actual de la gestión pública, así como la relación que tiene la sociedad organizada con el gobierno, en la presente investigación, se tratan de identificar los espacios en los cuales los ciudadanos con su participación están gestionando asuntos de carácter público. Se parte del supuesto de que en la actualidad la sociedad se encuentra inmersa en un proceso de cambio, debido, principalmente, a la apertura democrática, donde los ciudadanos se encuentran mejor informados, demandan mejores servicios y su inclusión en los procesos de gobierno. Los cambios impulsados desde la sociedad civil, están obligando al gobierno a replantear sus funciones tradicionales, tendiendo a redefinir algunas áreas específicas de su actuación, dando por resultado el aumento de la participación ciudadana en la gestión de los servicios públicos.

En el seno del debate sobre el Estado y más concretamente en su administración pública, existen argumentos sobre la primacía de la sociedad sobre el Estado. Se esgrime que el espacio por excelencia de la sociedad es el mercado, con el cual vino el desarrollo de la democracia, la cual, favorece a las instituciones de la sociedad, ya que el mercado proporciona información necesaria a los actores sociales y genera un amplio estrato de propietarios que por lo general buscan educación, autonomía, libertad personal, derechos de propiedad y participación en el gobierno. Así al descentralizar muchas decisiones económicas en individuos, empresas independientes y organizaciones de la sociedad se deja de lado la necesidad de un poderoso e incluso autoritario gobierno central.

De esa forma, si existen las condiciones económicas y de desarrollo social para que el Estado se abstenga de intervenir en la economía, se erige como ente normativo de las relaciones económicas, procurando garantizar al menos un moderado nivel de vida y las condiciones para la competencia económica.

En la actualidad, existe la polémica sobre el papel de la sociedad en los asuntos de carácter público. En su evocación de la noción de colectividad, lo público surge con una connotación política; el principal consenso que existe al respecto, gira en torno al reconocimiento histórico de la “polis griega” como el espacio público por excelencia, donde la política se constituía como la acción conjunta de los individuos.

Sin embargo, desde el surgimiento del Estado moderno los asuntos públicos se han circunscrito al Estado, en una concepción puramente vertical del poder y del lugar institucional para lo público. Cuando los clásicos del pensamiento político, como lo refiere Norberto Bobbio,¹² hablaban de Estado se referían al máximo poder que se ejerce sobre los habitantes de un determinado territorio y de los medios que algunos hombres o grupos se sirven para adquirirlo o conservarlo.

Existen otras posturas sobre la concepción horizontal del poder, relacionada con la interacción discursiva y práctica de los individuos libres e iguales interesados en el bien común. Dicha concepción se encuentra en contraposición con la conformación de estructuras verticales de poder, organizadas a partir del nexo mando-obediencia e institucionalizada en el gobierno como forma de organización de los poderes públicos.

¹² Bobbio, op. cit., p. 75.

Dichas posturas refieren a la actuación del Estado y la sociedad para la ampliación del espacio público ciudadano. Corresponde al Estado, continuar con su rol de regulación económica principalmente sobre los centros de poder privados para mitigar las desigualdades, fomentar la cultura de la transparencia, la rendición de cuentas y garantizar los espacios de participación ciudadana, impulsando programas efectivos que tiendan a disminuir la burocratización y ampliar la gestión de la sociedad. De igual forma, se deben fortalecer figuras de control público como el referéndum y el plebiscito.

Por su parte, a la sociedad corresponde participar de forma más activa en el diseño y la implementación de políticas públicas de corte social, participar de forma más activa en la construcción de la gobernabilidad a través de las figuras democráticas de elección y control del desempeño gubernamental y la gestión de asuntos públicos dentro de los programas de gobierno.

En las condiciones actuales de crítica y descalificación al papel del Estado y su administración pública y con la consecuente introducción de los nuevos modelos gerencialistas en la gestión de asuntos públicos, se ha privilegiado el eficientismo en el gobierno, con el obvio debilitamiento de las políticas sociales. Por ello, el gran reto de la administración pública es responder a la exigencia ciudadana sin perder su esencia social.

Es decir, frente a una ciudadanía cada vez más demandante, la administración pública debe ampliar la participación de la ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos, siendo ésta una forma de ampliar los espacios ciudadanos que tiendan a aumentar la gestión de los ciudadanos en la operación del gobierno para la prestación de los servicios públicos, sin que ello signifique necesariamente el debilitamiento del Estado. Así, mediante la participación organizada de los ciudadanos se puede descentralizar parte de la gestión de los asuntos públicos en organizaciones ciudadanas. Dicha participación, para no perder su carácter social debe estar regulada e impulsada por el gobierno, para de esa forma, propiciar la gobernabilidad que legitime la actuación del gobierno y fortalezca al Estado.

CAPÍTULO I.

EL ESTADO, SU ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LOS CIUDADANOS.

En el presente capítulo se tratarán las diversas concepciones dadas al Estado en su desarrollo; desde las primeras formas de organización estatal en las ciudades antiguas; la Polis griega y la Civitas romana, sus primeras manifestaciones de modernidad en la edad media, su surgimiento con las monarquías absolutas y su consolidación con la Revolución Francesa al adquirir soberanía sobre su territorio y poder coactivo basado en el derecho.

La administración pública como la parte activa del gobierno e instrumento que contribuye al mantenimiento del Estado. El gobierno a través del cual se definen las directrices del Estado dando orden y sentido al quehacer institucional.

Se revisa el desarrollo de la ciencia de la administración para tratar de identificar su singularidad y definir su íntima relación con el Estado, es decir no se puede concebir a la administración pública separada del Estado.

Se aborda el concepto de gestión pública para tratar de ubicar su origen, sus características, las diversas posturas y concepciones surgidas en el debate actual tanto en el campo teórico como en el práctico.

Finalmente se abordan los conceptos de sociedad civil y ciudadano, en el cual éste último no puede explicarse sin su vida asociada y sin el Estado. Es decir tanto la sociedad civil como los ciudadanos surgen intrínsecamente ligados a la aparición y desarrollo del Estado moderno.

1.1. El Estado.

En todos los pueblos y en todas las épocas se ha meditado sobre lo que hoy llamamos Estado, sobre la forma de organización política y los gobiernos de los diferentes pueblos. Los Griegos llamaron Estado a la *Polis*, lo que era idéntico a ciudad, es decir su Estado se constituyó sobre una ciudad, no en el sentido del término moderno de Estado, dotado de un territorio donde ejerce su soberanía; al referirse al Estado los griegos describían con particularidad, al conjunto de habitantes de la ciudad.

En el caso de Roma la terminología que se empleaba era la misma, el Estado era la *Civitas*, la comunidad de los ciudadanos o la *res pública*, que tiene que ver con la cosa

común del pueblo, la referencia del Estado era igual a la de los griegos, la comunidad de ciudadanos, el *civis* romano era el ciudadano de Roma.

La antigua concepción del Estado empezó a cambiar en la edad media donde usualmente se le daba el nombre de *Land, terra, terrae* al referirse al Estado en su elemento territorial. De esa forma la necesidad de utilizar una palabra general que comprendiera la formación total del Estado se empezó a delinear en Italia, ya que para la pluralidad de las ciudades italianas como Florencia, Venecia, Génova, Pisa, etcétera, no era común ni acertado servirse de la denominación *regno, imperio, terrao città*; sino que, es cuando empieza a utilizarse la voz *Stato* para identificar a todo tipo de Estado.¹

El Estado, como hoy lo conocemos, fue el resultado de un proceso histórico que se inició en la parte occidental de Europa a finales del siglo XIII, se extendió y consolidó hacia el siglo XVIII. En su desarrollo ha tenido relación directa con el poder y la dominación. Su proceso histórico ha transcurrido del policéntrico feudal, pasando por la concentración del poder total en la figura del monarca, hasta el arribo del poder representativo institucionalizado en órganos de gobierno, mismos que son representativos de los individuos de la sociedad. En sus diferentes etapas el Estado transitó del absolutismo hasta llegar al Estado de derecho que hoy conocemos.

La idea de Estado, como algo distinto del pueblo y de su gobierno es un producto de la vida contemporánea; “El Estado es una corporación territorial dotada de poder de mando originario”. Quiere decir que el Estado se compone de tres elementos: un pueblo o corporación, un territorio y un poder de mando originario, que es el gobierno o simplemente el poder. El Estado se separa de la población; no se le confunde con la polis, tampoco el territorio, es el Estado, no es el gobierno, sino que el Estado es una síntesis suprema de los tres elementos: pueblo, gobierno y territorio.²

La definición de Estado conlleva dificultad dada la multiplicidad de objetos que el término designa. La palabra Estado es en ocasiones usada en un sentido amplio para designar a la sociedad en su conjunto. También con gran frecuencia el vocablo es utilizado en un sentido mucho más restringido, para designar a un solo órgano, por ejemplo el gobierno.

¹ Jellinek, Georg. *Teoría General del Estado*, México, Compañía Editorial Continental, 2ª. Edición, 1958, p. 108.

² De la Cueva Mario. *Teoría del Estado*, México, editorial Berlín Valenzuela, 1961, p. 8.

En su ubicación, la situación se vuelve mucho más sencilla cuando el Estado es discutido desde un ángulo visual puramente jurídico, como sujeto de derecho, como orden normativo que constituye a la persona jurídica estatal, persona jurídica que personifica a la comunidad en el orden jurídico nacional.

Pese a ello, existe una gran complejidad al tratar de definir al Estado; por ejemplo como orden constituido de la comunidad, tradicionalmente se dice que no es posible comprender la esencia de un orden jurídico nacional a menos de presuponer la existencia del Estado como realidad social, ya que un sistema de normas posee la unidad y la individualidad en virtud de las cuales merece el nombre de orden jurídico nacional, como hecho social preexistente, creado por un Estado y teniendo validez exclusivamente para él.

Dentro de otra concepción del Estado, suele utilizarse la aseveración de que el Estado no sólo es una entidad jurídica, sino también sociológica; realidad social que existe independientemente de su orden jurídico, como unidad social constituida por la acción recíproca; como unidad social constituida por una voluntad común o por intereses comunes; como organismo natural de la sociedad; o como forma de dominación, esta última ha sido la teoría sociológica que ha tenido mayor éxito. El Estado es definido como una relación en virtud de la cual alguien manda y gobierna y otros obedecen y son gobernados, sin embargo dicha descripción se torna incompleta si solamente se establece el hecho de que ciertos hombres constriñen a otros a observar determinada conducta, tiene que aparecer el elemento de legitimidad para que sea válida y aceptada.³

Un punto de vista de la sociología considera como cualidad esencial del Estado el ser una autoridad superior a los individuos, capaz de obligarlos, siempre y cuando, dicha autoridad, sea considerada como una autoridad soberana, políticamente organizada como orden que monopoliza el uso de la fuerza bajo una forma coercitiva, a decir del propio Weber la coacción no es en modo alguno el medio normal o único del Estado, pero sí su modo específico.⁴

³ Kelsen Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*, México, UNAM, 1983, p. 223.

⁴ Weber, Max. *Economía y Sociedad*, México, FCE, 13ª. reimpresión, 1999, p. 1056.

Para Weber, el Estado racional, es decir el Estado moderno, es la forma de dominación institucionalizada por excelencia: Dice *Weber*, aludiendo a *Trotsky* que, todo Estado se basa en la fuerza; “Si sólo subsistieran construcciones sociales que ignoraran la coacción como medio, el concepto de Estado hubiera desaparecido; entonces se hubiera producido lo que se designaría con este sentido particular del vocablo anarquía. En el pasado, las asociaciones más diversas, empezando por la familia, emplearon la coacción física como medio

En la actualidad, el Estado contemporáneo en esencia conserva los elementos constitutivos que le dieron forma en la modernidad, y con el signo distintivo de la pluralidad de poder entre instituciones estatales y grupos de interés, lo cual lo diferencia claramente de su antecesor medieval.

1.1.1. La Polis Griega.

El Estado Griego o Helénico durante mucho tiempo ha sido identificado erróneamente como el Estado antiguo en general. Originariamente las ciudades griegas comenzaron siendo una aldea fortalecida, más tarde creció y se convirtió en ciudad fortificada en torno a una comunidad estatista cuya magnitud territorial era análoga a la organización que tienen los cantones suizos. El elemento principal sin duda eran los ciudadanos, sin embargo la libertad individual consistía exclusivamente en que el individuo tenía capacidad para participar en la formación de las leyes soberanas, las cuales dominaban al individuo en su totalidad sin dejarle esfera alguna de libertad, en el sentido que se conoce la libertad en la actualidad.

La *polis* fue la forma de organización política de Grecia, comunidad formada por ciudadanos, pero, aún en esa organización que sirve de inspiración en la construcción de la democracia, los hombres no eran iguales, ni todos alcanzaban la categoría de ciudadanos. Esto debido a que la *polis* estaba levantada sobre la legitimidad de la esclavitud; en efecto el pensamiento político griego era un pensamiento para los ciudadanos, pero esta categoría se restringía solo a los poseedores de los esclavos es decir a los amos.

La *polis* en tanto comunidad se constituyó en base a un bien y como todas las comunidades humanas que apuntan a algún bien, la conjunción y categorización de los bienes conforman la comunidad política, es decir la comunidad de ciudadanos. Dice Aristóteles que, una ciudad es una comunidad natural y necesaria, porque el hombre es por naturaleza un ser político: explica que en el hombre, no menos que en las otras especies animales, hay una necesidad de dejar tras de sí a un ser a su semejanza por la necesidad de supervivencia de la especie, de ahí nacieron las primeras familias.

perfectamente normal. Hoy el Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio reclama para sí el monopolio de la coacción física legítima”.

La familia, según Aristóteles, es el lugar establecido para la convivencia de todos los días, pero ésta no alcanza a cubrir las necesidades y exigencias de los hombres, de ahí que la comunidad primaria que resulta de muchas familias y cuyo fin es la satisfacción de necesidades que no son las de cada día, es la aldea, el pueblo y la familia son por naturaleza los dos primeros estadios de la vida humana, pero no constituyen la cúspide de las comunidades de los hombres. La unión de familias formó aldeas, las aldeas formaron la ciudad; la *polis* es entonces la comunidad de familias y aldeas para una vida perfecta y autosuficiente, para una vida bella y feliz. Se concluye evidentemente que el Estado es un hecho natural, que el hombre es un ser naturalmente sociable y, que aquel que vive fuera de la sociedad, es ciertamente un ser degradado sin familia, sin leyes, sin hogar.⁵

Aunque para los griegos la idea moderna de territorio, población y gobierno, tenía importancia, la unidad del pueblo estaba garantizado por la comunidad de ciudadanos, el ciudadano era la célula de la organización de la *polis*, la ciudad griega es ante todo una comunidad de ciudadanos, Atenas era designada oficialmente por la expresión ciudad de los atenienses.⁶

De igual forma es posible que los griegos no polemizaran en torno a la idea de soberanía, pero sí, en cierta forma los griegos hablaron del gobierno de la ciudad, resaltando el gobierno de la aldea como el poder que ejercen los hombres sobre sí mismos, llegando a problematizar sobre las formas de gobierno como cuestión del poder político y el ejercicio de la política como forma de vida de los ciudadanos.

Aristóteles explicó que, la diferencia en los sistemas de gobierno radica en el hecho de que el poder puede ejercerse por una sola persona, por varias o por todo el pueblo, de donde dedujo la existencia de tres formas justas de gobierno: monarquía, aristocracia y democracia que son aquellas en las que se ejerce el poder de forma justa, en beneficio de todos; las otras tres formas injustas son: la tiranía, la oligarquía y la demagogia, antítesis de las anteriores en el terreno de la justicia.⁷

El propio Platón, en su conocida obra *La República*, del cual su nombre original es *politeia*, “régimen o gobierno de la polis” parte de la comunidad humana natural para indagar la organización que convendría darle, con el fin de lograr que la justicia imperara

⁵ Aristóteles. *La Política*, México, Espasa Calpe Mexicana 15ª. reimpresión, 1982, p. 23.

⁶ De la Cueva Mario. *La Idea del Estado*, México, UNAM, 1975, p. 20.

⁷ *Ibid.*, p. 22.

entre los hombres. Su pensamiento se basa en el amor al saber, no comparte la idea del gobierno del pueblo por el pueblo, rechazaba la dictadura y estaba a favor de la libertad del ciudadano para la cultura; afirmaba que el hombre es producto de su educación y el gobierno debe estar bajo encargo de los hombres mejores por sus aptitudes y talentos; creía que las relaciones de los ciudadanos en régimen social tenían que descansar sobre leyes dadas por los propios hombres, es decir *Platón* concebía a la comunidad humana como la autora de las leyes que la rigen, ya que es necesario que los hombres vivan conforme a ellas, para diferenciarse de los animales.

1.1.2. La Civitas Romana.

Influenciados en gran medida por los griegos, los romanos edificaron su Estado sobre la figura de la ciudad y según la concepción de sus miembros el Estado se identifica con la comunidad de ciudadanos, con la comunidad del pueblo. Como en Grecia, prevalece el concepto de ciudadano, definido en su momento de participación activa en la vida del Estado; el Estado estaba al servicio de sus miembros, más no todos los hombres que vivían en Roma eran ciudadanos, la personalidad individual independiente respecto del Estado sólo se reconoce en su plenitud como ciudadano, al hombre como tal no se le reconoció derecho alguno.

De igual forma que en Grecia, Roma se desarrolló y descansó sobre la esclavitud, como en Atenas los ciudadanos eran el grupo dominante; los romanos se sabían hombres libres, pertenecientes a una comunidad la cual se encontraba bajo el orden asegurado por un gobierno. La preocupación central de los romanos era mediar las relaciones entre los privados, es decir el derecho para regirlos bajo las leyes de *Roma*.

Las evidencias aluden al derecho de los privados, muy poco se encuentra sobre la constitución de Roma, no conocieron al Estado con su personalidad abstracta, jurídica.⁸ Al igual que en Grecia, los romanos basaron su organización en la comunidad de ciudadanos, que no es la constitución de un Estado en términos modernos; así en Roma el Estado es la *civitas*: comunidad de todos los ciudadanos, también llamada *res-publica*, la cosa que

⁸ De la Cueva, Mario. *Teoría del Estado*, op. cit, p. 9.

concierno al pueblo como comunidad, la condición de ser común a los demás, es decir iguales.

En Grecia y Roma, no se concibió la idea del Estado como unidad o síntesis de: territorio, población y gobierno, y aunque sí aparecen no los consideran condición necesaria del Estado; por ejemplo el territorio era el lugar de la comunidad para la vida sedentaria donde se encuentra la casa, la aldea y la ciudad, no una potestad del Estado.⁹

Respecto a la comunidad, dice *Cicerón* que, el hombre tiene necesidad de reunirse con sus semejantes pues le tiene horror a la soledad; tiende a formar, primero familia, en segundo lugar tribus, en un grado de mayor desarrollo humano aldeas y finalmente ciudades. Es decir, todo pueblo para no desaparecer necesita de un gobierno que dirija con inteligencia y autoridad; la condición de mando de los gobiernos se deduce de su subordinación al derecho, en tanto la autoridad del derecho no fluye con la voluntad de los gobiernos, sino que la autoridad de los gobiernos se funda en su sometimiento a la constitución dictada por el pueblo.¹⁰

1.1.3. La Edad Media.

Después de la caída de Roma, se desmoronaba la forma de organización de gobierno debido a que se perdió la capacidad de dominio que éste había establecido en el mundo. La inestabilidad y la desorganización son los signos distintivos que acompañaron a los nacientes reinos en su aventura de gobierno.

⁹ Georg Jellinek, op. cit., pp. 112-118. En su *Teoría General del Estado*, Jellinek hace una extraordinaria exposición y justificación de los elementos constitutivos del Estado. Señala en primer lugar que la tierra sobre la que se levanta la comunidad Estado, en su estricto sentido jurídico significa el espacio en que el poder del Estado puede desenvolver su actividad específica, su poder público. En sentido jurídico la tierra se denomina *territorio* y su significación se exterioriza de una doble manera: negativa, en tanto prohíbe a cualquier otro poder, no sometido al del Estado, ejercer funciones de autoridad en el territorio sin autorización expresa por parte del poder supremo, el Estado; positiva la otra en cuanto las personas que se hallan en el territorio quedan sometidas al poder del Estado. En cuanto a la *población*: Los hombres que pertenecen al Estado forman una totalidad del mismo; al igual que el territorio, la población tiene una doble función: la de ser ciudadano que participa en la formación de la voluntad común, y la de ser sujeto, es decir como individuos sometidos a la voluntad común, la cual es resguardada por el Estado. Finalmente el poder del Estado, el *gobierno*, del cual *Jellinek* refiere que Toda unidad de fines en los hombres necesitan de la dirección de una voluntad; esta voluntad que ha de cuidar de los fines comunes de la asociación, que ordena y dirige la ejecución de sus ordenamientos.

¹⁰ De la Cueva, Mario. *La Idea del Estado*, op. cit., p. 30.

Las constantes guerras van a acompañar a los reinos de la edad media, la organización social se caracterizaba por una marcada concepción patrimonialista; se puede afirmar, sin exagerar, que todo giraba en torno al rey, el cual era el dueño de las tierras, la autoridad se planteaba de manera personal y concreta más que como un vínculo abstracto e impersonal derivado de la ley.

La administración de tipo cortesana estaba formada por los hombres más cercanos al rey, lo que les daba considerable influencia; pertenecer a la corte constituía lo que se le puede llamar el desarrollo de una carrera política, que posibilitaba la obtención de concesiones de tierra, títulos reales y posibles puestos de mando para gobernar parte del reino. Otro signo distintivo de ésta época es la pugna entre el poder eclesiástico y el poder terrenal que significaban los reyes, los cuales en la mayoría de los casos lograron establecer una relación simbiótica. Además del rey y el papa como principales actores del desarrollo político de la época, se debe mencionar a los señores feudales, que en cierta forma se oponían al poder real.

Hacia el siglo VIII de nuestra era Carlomagno logra la consolidación de su imperio, extendiendo su territorio en la mayoría de Europa occidental con el apoyo y consentimiento del papado. Sin embargo la dinastía carolingia no logró consolidarse como Estado, por diversas circunstancias entre las que destacan:

- a). El imperio de Carlomagno se basó en la fuerza militar y el desarrollo religioso, descuidando el aseguramiento real de las fronteras territoriales y el desarrollo de la economía interior como pilares del desarrollo social.
- b) La extensión del territorio y el poco control de la misma, propició la consolidación del sistema feudal, con el consecuente desmembramiento del imperio.
- c) Consolidación de las relaciones de vasallaje y servilismo que entorpecían la administración de justicia, donde cada feudo aplicaba sus propias leyes y reglamentos.
- d) La mezcla de los poderes terrenales y eclesiásticos, sin diferenciar las fronteras entre uno y otro.
- e) La falta de cohesión social tras las varias empresas militares.

Carlomagno muere en el año 814, dejando el control del imperio en manos de su hijo Ludovico Pío, que siguió con las campañas militares sin mucho éxito. En el año 843 el

imperio se desintegró con el tratado de Verdum, siendo dividido en tres partes por los nietos de Carlomagno. El período posterior a la disolución del Imperio Carolingio está marcado por fuertes tensiones de índole económica, política y social, que irían delineando la forma de los nacientes Estados nacionales.

Uno de los cambios más importantes que propició el nacimiento de los Estados nacionales va a ser el desarrollo económico; las ciudades medievales empezaron a progresar con el impulso mercantil, otras se multiplicaron por las rutas del comercio, de esa forma las ciudades pronto se convirtieron en las principales protagonistas del poder de los reyes y en centros urbanos con identidad social. Los señores feudales comienzan a perder poder frente a la dinámica económica citadina impulsada desde los reinos; vuelve a hacer su aparición la moneda la cual también fortalece a las monarquías que empiezan a acuñarla. Junto al desarrollo económico aparece la actividad política, las ciudades adoptan formas de organización política tomadas de las instituciones griegas y romanas; en las ciudades se combinó tanto la fortaleza económica con la actividad política autodirigida, dichos elementos contribuyeron a la formación del Estado moderno.¹¹

1.1.4. El Estado Moderno.

En derredor a la idea del Estado Moderno, existe una convención sobre su nacimiento, la cual señala que se preparó en el último siglo y medio de la Edad Media, tuvo sus primeras manifestaciones en las ciudades italianas, específicamente en Florencia y después del renacimiento se extendió por Francia, Inglaterra y España donde el Estado encontró las mejores circunstancias para su evolución política.

El Estado nace bajo la forma de monarquía, su primera y fundamental forma es la monarquía absoluta, aquella en la que todo el poder corresponde al monarca. La palabra monarquía tiene una doble acepción; es una forma de organización política de una comunidad, su manera de ser y expresión suprema de la misma; significa que el monarca, príncipe, rey, emperador es el titular exclusivo del poder público, del poder supremo, soberano, suprema autoridad. Pero monarquía también quiere decir manera especial o específica del poder ejecutivo, es decir parte del gobierno.

¹¹ Andrade Sánchez Eduardo. *Teoría General del Estado*, México, Editorial Harla, 1987, p. 128.

La primera forma de Estado Moderno es una monarquía absoluta como forma de organización política, donde todo el poder público corresponde al monarca, esto fue posible debido a que en la edad media se desarrollaron diversas luchas por el poder político, para lograr independizarse del poder papal o del emperador para adoptar una supremacía.

La organización política de la edad media va a ser de tipo estamental, es decir dividida por privilegios jurídico-políticos; los estamentos clásicos son: la nobleza, el clero y el pueblo. La evolución del Estado en el último siglo de la edad media y durante la época moderna, se va a caracterizar por la lucha de los estamentos.

En principio el Estado Moderno nace como un Estado estamental, bajo los siguientes supuestos generales:

Una primer característica es que el Estado moderno nació en donde aparecen las primera naciones modernas: en Francia e Inglaterra que se consolidaron como naciones a finales de la edad media y después de largos períodos de guerra entre ellos mismos; España con la unión de Castilla y Aragón e inmediatamente después de la victoria de los reyes católicos, la expulsión de los Arabes y la extensión de su dominio a toda la península; en el caso de Alemania e Italia no llegan a constituirse como Estados modernos debido a que no alcanzaron en esta época su unidad, sino con posterioridad.

La segunda característica del Estado Moderno va a ser la centralización, el monopolio del poder público. Por poder público se entiende el poder coactivo del Derecho, la posibilidad de ejercer coacción sobre los hombres, es decir sólo al Estado le corresponde realizar coactivamente el Derecho; la fuerza legítima del Derecho para imponerse.

En su desarrollo histórico, el Estado moderno se coloca por encima de los poderes políticos de la Edad Media; las ciudades; los señores feudales; los reyes; el emperador; el Papa, toma para sí la primacía del poder, ya no existirían más poderes políticos, sino un solo poder, el Estado.

Las principales consecuencias de la centralización del poder son las siguientes: el nacimiento de los ejércitos nacionales permanentes, desaparecen los ejércitos feudales y surge un sólo ejército nacional monopolizado por el Estado; Los impuestos dejan de ser un negocio privado y se convierten en un asunto público, donde sólo el Estado tiene la capacidad para decretarlos. La acuñación de la moneda se convierte en una exclusividad del Estado; Surgen las burocracias nacionales, los servidores públicos cuya designación

corresponde exclusivamente al Estado; con el Estado moderno desaparece todo vestigio de justicia privada, de derechos estamentales, la justicia es una potestad exclusiva del Estado, a él corresponde la atribución legislativa y jurisdiccional, la potestad de dictar la ley y decidir la aplicación del Derecho.¹²

La tercera característica del Estado Moderno es que para su consolidación tuvo que destruir a las potencias internacionales, al poder mundial del Papa y del Sacro imperio Romano-Germánico. El Imperio y la Iglesia dejan de ser potencias supranacionales, ya no existirían más las supremacías mundiales, los Estados se van a ver entre sí como iguales.

En cuarto lugar con la aparición del Estado moderno aparece lo que hoy se conoce como derecho internacional. Al desaparecer las potencias mundiales había que crear reglas claras que regularan las relaciones entre sí para los Estados.

En quinto lugar, el Estado Moderno nace con el signo del individualismo, sus principales funciones son: defender a la comunidad de los ataques del exterior, asegurar la paz interior, administrar la justicia y frente al Estado asegurar un máximo de libertad para los miembros de la comunidad. Este derecho requiere, como finalidad concreta, la igualdad y la libertad; en este sentido el Estado moderno es la organización política puesta al servicio de la libertad política y de la igualdad humana, concepción que abarca; libertad de conciencia de pensamiento y de economía.¹³

El Estado Moderno nació como unidad de asociación organizada conforme a una constitución gracias a que logró dominar el doble dualismo que formaban el rey y el pueblo y el poder espiritual y el temporal. La traducción de los efectos del dualismo se reflejaron en la formación abstracta de los derechos de libertad, los cuales, hasta nuestros días, han pretendido expresar de un modo legal la idea del sometimiento limitado del individuo, reconocido éste, como persona con derechos propios frente al Estado.

Una de las principales características del Estado Moderno ha sido el reconocimiento del individuo como sujeto de derecho, sin embargo en síntesis general el Estado se atribuye para sí la formación de la unidad interior del territorio el cual originalmente estaba separado; creó un ejército permanente, no sujeto a la fidelidad del vasallo, sino por la fuerza del Derecho; instituyó la empleomanía burocrática del Estado; y monopolizó la

¹² De la Cueva, Mario. *Teoría del Estado*, op. cit., p. 14.

¹³ *Ibid*, p. 21.

administración de justicia en todo el territorio que lo constituye. Es decir, el Estado moderno reúne en sí todos los poderes públicos y todos los derechos, no es sino el resultado de una evolución lenta y de un proceso continuo que ha tendido a superar las divisiones profundas que existían en la época del feudalismo.¹⁴

En sus inicios el Estado moderno aparece como una forma de organización con características propias que lo diferencian de otras. La progresiva centralización del poder y una instancia de gestión cada vez más amplia terminó por organizar en su interior las relaciones políticas. Desde su aparición, el Estado hace suyo el concepto de territorialidad, unidad de mando y relaciones políticas. Su nacimiento se refiere a la historia de las tensiones entre el poder policéntrico feudal, para pasar al Estado territorial centralizado y unitario, mediante la gestión efectiva de las relaciones de poder.

El Estado adquirió su imagen moderna con la institucionalización del ejercicio del poder con el que alcanzó la paz interna del país, la eliminación del conflicto social y la normalización de las relaciones de fuerza mediante la monopolización del poder a través del Derecho.

La formación del Estado moderno tuvo su origen por diferentes causas, pero el factor decisivo, fue el surgimiento de la economía monetaria capitalista y el desarrollo de las fuerzas productivas; éstos hechos facilitaron el cobro de impuestos, permitiendo el aumento y pago de ejércitos permanentes. Durante la etapa absolutista se desarrolló una burocracia estatal acompañada de la influencia del derecho, con lo cual se superó la disgregación feudal. En este proceso de racionalización se superó la unión entre persona y cargo, el Estado fue considerado como institución pública de dominación, se diferenció entre derecho público y privado; de esa forma la burocracia y el derecho son considerados como los rasgos esenciales del Estado Moderno.¹⁵

El Estado se extendió por sobre toda la sociedad, todo se convirtió en asunto oficial, los hombres, los animales, las mercancías, los viajes, toda actividad pública o privada, todo ir y venir, las ocupaciones más sencillas: el pasar un puente, cortar un árbol, una carreta de

¹⁴ Jellinek, op. cit., p. 268.

¹⁵ Euchner, Walter, "Estado" en *Diccionario de Ciencia Política*, coordinado por Gorlitz, Axel, Madrid, Alianza Editorial, 1972, pp. 241-247.

paja; las cosas más sencillas que se pudieran hacer quedaron dentro de la ley, reglamentado, clasificado y tarifado.¹⁶

1.2. La Administración Pública.

El estudio de la administración pública está ligado íntimamente con la estructura del poder y su presencia en la sociedad. El poder público necesita de todo un complejo de medios materiales, financieros y humanos para el desempeño de su actividad, que consiste en prestar servicios a los ciudadanos. En este sentido la administración pública organiza una serie de capacidades que se traducen en actos de gobierno para lograr la materialización de sus objetivos. Es mediante la administración pública que el gobierno articula la gobernación desde y para el poder político.

La administración pública responde a todo un proceso de organización humana, siendo su expresión más acabada, el Estado. La administración pública se ocupa del hombre en todos sus aspectos. Cuida de él, le da comodidades, porque de él depende el cuidado del Estado. Von Stein señalaba que una sociedad de pobres empobrece al Estado; que una sociedad de ricos enriquece al Estado. “Está claro: la administración pública cuida al hombre, por que en ello va la existencia del Estado. Incluso, cuando la ciencia de la administración comprende entre sus materias a la moral, lo hace por mera convivencia instrumental, le interesa el hombre moral sólo en su condición de elemento de sus fuerzas, únicamente en condición de parte integrante del orden social.”¹⁷

La administración pública es una materia de Estado, la cual logra elevarse a la calidad de ciencia a principios del siglo XIX cuando el Estado, ya consolidado políticamente, comenzó a desarrollar su aspecto administrativo que en mucho prevalece hasta nuestros días. Sin embargo, por lo menos desde el siglo XVIII en Prusia se establecieron las primeras cátedras de enseñanza científica de los quehaceres administrativos para los servidores del Estado.¹⁸ En ésta primera modalidad como policía la administración pública correspondió a un tipo de Estado, el absolutista. Pero una vez derrotadas las monarquías absolutas en Europa, el sentido de policía pierde significado y su lugar lo ocupa el término

¹⁶ Jacoby Henry. *La Burocratización del Mundo*, México, Siglo XXI editores, 1982, p. 32.

¹⁷ Guerrero Orozco, Omar. *La teoría de la administración pública*, México, editorial Harla, 1986, p. 32.

¹⁸ *Ibid.*, p. 2.

administración, pero dando énfasis al adjetivo pública, como resultado de las libertades ciudadanas.¹⁹

Mas esto no quiere decir que la moderna ciencia de la administración pública haya surgido de la nada, pues desde sus inicios fue perceptible el legado intelectual y temático de la ciencia de la policía. La ciencia de la administración pública, como la ciencia de la policía que le precedió constituyen un ámbito del trabajo académico donde impera la esgrima intelectual, la critica edificante, la discusión foral abierta, incluyendo el debate impreso, el designio del rigor discursivo, la prueba de metodología del rigor conceptual y la acumulación del conocimiento. La ciencia de la administración pública es un escenario de actividad creativa donde se produce y reproduce el conocimiento, una institución social dedicada al progreso del ser humano.²⁰

El alba de la ciencia de la administración surgió en Francia a principios del siglo XIX, donde “Charles Jean Bonnin” la definió como: una potencia que arregla, corrige y mejora todo cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas. La administración pública está en toda actividad de la sociedad, su actividad tiene que ver con el interés general, se enfoca al interés público que es más que el conjunto de los intereses particulares, decía Bonnin que la administración pública es el lazo que une a los individuos en la sociedad.²¹

A partir del surgimiento de la administración pública como materia de Estado su expansión llegó a todo el mundo se conceptualizó de varias formas, pero sin separarla de su esencia, el Estado. De esa forma la administración pública es considerada como una actividad; la actividad del Estado, como ciencia que se enfoca a dicha actividad; como el conjunto de técnicas en el desarrollo de dicha actividad; o como el organismo que agrupa a los órganos de gobierno a los que se encomienda la función o actividad de manejar los asuntos públicos de interés para el Estado.²²

La administración pública es una actividad en cuanto que, se refiere a la acción de los órganos del sector público para alcanzar los fines del Estado; es decir consiste en todas las operaciones que tienen por objeto la realización o la observancia de la política del Estado.

¹⁹ Guerrero Orozco, Omar. *Teoría administrativa del Estado*, México, Oxford University Press, 2000, p. 25.

²⁰ *Idem*.

²¹ *Ibid.*, pp. 26-27.

²² Duhalt Krauss, Miguel. *La Administración Pública y el Desarrollo en México*, México, ANAP, 1970, p. 33.

Es la actividad de las ramas ejecutivas de los gobiernos nacional, de los estados y locales; las de las juntas y comisiones independientes creadas por el congreso y por las legislaturas estatales; las de las sociedades mercantiles gubernamentales; y las de ciertos organismos distintos de carácter especializado. Están concretamente excluidos, dentro del gobierno los cuerpos judiciales y legislativos, y la administración no gubernamental.²³

Es entonces, la acción de administrar los intereses y bienes públicos, se dirige a la conservación y mejor aprovechamiento del patrimonio y recursos de la comunidad; en el Estado, gobernar y administrar son actividades indisolubles, complementarias y nunca excluyentes, ya que la administración, junto al gobierno, son componentes de las funciones del Estado. La administración pública se identifica como la función administrativa del Estado y, aunque se ubica esencialmente dentro de la función ejecutiva, eso no quiere decir que no exista actividad administrativa en las ramas legislativa y judicial del gobierno.

La administración pública es el sistema de conocimientos por el cual los hombres pueden entender relaciones, predecir efectos e influir resultados, en cualquier situación en que haya personas trabajando conjuntamente en forma organizada para un propósito común.²⁴ Pero no sólo es un sistema de conocimiento para explicar la organización y relaciones entre los hombres de una organización, sino que su carácter científico va más allá, pues se constituye como parte de las ciencias sociales que describe y explica la estructura y las actividades de los órganos que bajo la autoridad del poder político constituye el aparato del Estado y de las colectividades públicas.

La administración pública es una ciencia eminentemente social porque toma como base a la sociedad; engloba su conocimiento integral. Bonnin pensaba que la ciencia de la administración pública debe ser considerada como el conocimiento de los principios de las relaciones sociales, es decir del análisis de las propiedades y los fenómenos de tales relaciones, así como la aplicación a las personas y las cosas de las mismas reglas que vinculan estas relaciones con el bien común.²⁵

Bonnin contribuyó a edificar las bases de la ciencia de la administración mediante el análisis de los elementos que constituyen el objeto de la propia ciencia; señala Bonnin que

²³ Simon, Herbert A. *Administración Pública*, México, Editorial Letras, 1968, p. 5.

²⁴ Luther Gulick. "Notes on the Theory of Organization". Citado por, Guerrero Orozco, Omar. *Teoría Administrativa del Estado*, México, Oxford University Press, 2000, p. 152.

²⁵ Guerrero Orozco, Omar. *Teoría Administrativa del Estado*, op. cit., p. 36.

la ciencia de la administración pública es inmensa, pues a ella corresponde todo lo que tiende al orden general, lo que mira a estrechar las relaciones de los ciudadanos con el Estado.

Desde la perspectiva de la administración pública moderna, vista esta como objeto de estudio del gobierno, destacan las aportaciones de cuatro autores. Woodrow Wilson ²⁶ consideraba que la administración pública tiene una íntima relación con el gobierno, es su parte operativa, ejecutiva es su parte más obvia y tan antigua como el gobierno mismo.

Frank Goodnow ²⁷ señala con respecto al gobierno que, la administración pública es la actividad de los funcionarios ejecutivos del gobierno. La actividad administrativa del gobierno se manifiesta cuando se nombra aun funcionario que da instrucciones a sus agentes diplomáticos, fija y recauda sus contribuciones, disciplina a su ejército, investiga hechos relativos a la comisión de delitos y ejecuta las sentencias mediante los tribunales; el gobierno siempre se pone de manifiesto en su acción a través de su rama ejecutiva.

En su obra *el gobierno de los Estados modernos*, Willoughby ²⁸ opina que el trabajo gubernamental es altamente complejo y diversificado, lo que exige la existencia de órganos especializados. En ellos se conjuga la especialización y la definición de responsabilidades precisas. La distribución de los poderes gubernamentales está basada en el derecho, tanto en su organización como en su operación. Desde el punto de vista funcional el principio sobre el cual debe clasificarse a los poderes gubernamentales reside en la naturaleza del poder, tal como es determinado y ejercido por su relación con el derecho.

Por su parte, para Richar Rose ²⁹ el gobierno es grande por sí mismo, grande en sus exigencias de recursos a la sociedad y grande en su impacto sobre ella. A través de sus acciones administrativas. Dice Rose que en la actualidad, el gobierno pesa mucho en la vida de todas las naciones Occidentales; difiere en las naciones sólo en cuanto a su magnitud debido a que los gobiernos son dinámicos y no estáticos. En términos históricos, el crecimiento del gobierno representa un gran triunfo del Estado Occidental moderno.

Es en la práctica administrativa del gobierno que la teoría encuentra un referente de aplicabilidad práctica, porque prepara al administrador público para actuar y dirigir el uso

²⁶ Sánchez González, José Juan. *La Administración Pública como Ciencia; Su objeto y su Estudio*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México – Plaza y Valdés Editores, 2001, pp. 171-175.

²⁷ *Idem.*

²⁸ *Idem.*

de los medios administrativos pues la seguridad, el bienestar y la salud del Estado descansan en el poder que va a ejercer. Esto constituye un problema complejo que exige el conocimiento profundo que proporciona la teoría, así como una aplicación razonada. De esa forma la administración pública, en nuestra sociedad, es una tecnología de la cooperación humana y tiene su propio aparato conceptual.³⁰

La administración pública es un organismo compuesto de un conjunto de dependencias a las cuales se les ha encomendado la actividad o función de manejar los asuntos públicos, dicha organización se sostiene en un cuerpo de leyes que dan el marco jurídico que rige la organización y el funcionamiento de los órganos de gobierno del Estado. Es dice White, “el conjunto de leyes, reglamentos, prácticas, relaciones, códigos y costumbres que prevalecen en un momento y una jurisdicción, para la realización o ejecución de la política del Estado”.³¹

En general el concepto de administración pública presenta dos aspectos; el orgánico y el dinámico. El primero se refiere a todos los órganos centralizados o paraestatales que en diferentes ramos se encargan de ejercer la función administrativa; el segundo es la función implícita del servicio y manejo de los asuntos públicos. Corresponde a la administración pública la ejecución detallada y sistemática del derecho público; toda aplicación particular de la ley general es un acto de administración.³²

En referencia con lo afirmado anteriormente, se puede decir que la administración pública es una actividad, un arte, una disciplina científica, una estructura organizativa y un cuerpo de leyes que no se pueden separar del Estado, del carácter de la política, del poder y sus fines. De igual forma es difícil sentir la presencia del Estado en la sociedad sino es a través de su administración pública.

La administración pública es el instrumento del Estado, que le permite dar coherencia a las acciones de gobierno para dirigir a la sociedad, protegerla y procurar su desarrollo y bienestar. La administración pública no se puede concebir separada de la política porque su objetivo principal es el conjunto social donde se desarrollan

²⁹ *Idem.*

³⁰ Waldo, Dwight. *Estudio de la Administración Pública*, Madrid, Aguilar, 1961, p. 6.

³¹ White, Leonard. *Introducción al Estudio de la Administración Pública*, México, Compañía General de Ediciones, 1964, p. 2.

³² Muñoz Amato, Pedro. *Introducción a la Administración Pública*. México, FCE, 1986, p. 28.

manifestaciones y conductas humanas, donde se entrelazan intereses particulares y públicos, mediados por actos legales de autoridad y dirección política.

1.2.1. El Gobierno.

El gobierno forma parte del Estado, es lo tangible y se manifiesta a través de instituciones administrativas. El Estado es una unidad y el gobierno es la dirección de la misma. Dice Jellinek³³ que, “toda unidad de fines en los hombres necesita la dirección de una voluntad. Esta voluntad, que ha de cuidar de los fines comunes de la asociación, que ha de ordenar ha de dirigir la ejecución de sus ordenaciones, es precisamente el poder de la asociación. Por eso, toda asociación, por escasa fuerza interna que posea, tiene un poder peculiar que aparece como una unidad distinta de la de sus miembros”.

El poder de dominación que ejerce el gobierno de manera legítima, es un poder irresistible. Dominar quiere decir mandar de un modo incondicionado y poder ejercitar la coacción para que se cumplan los mandatos; al *imperium* del Estado no puede sustraerse hoy nadie, porque su fuerza esta basada en un poder de dominación.³⁴

El gobierno es entonces, el conjunto de instituciones del Estado que determinan la orientación política de la sociedad, dichas instituciones en su conjunto constituyen lo que se le identifica como régimen político. Sin embargo el significado que la palabra gobierno, tiene en los países de idioma latino es distinto a la palabra *government* de los países anglosajones. Esta última se utiliza para designar al régimen político; en cambio para designar al gobierno se utilizan palabras como *cabinet*, en Inglaterra y *administration*, en los Estados Unidos.

En cuanto a su origen, desde el momento en que la evolución de la división del trabajo determinó, por un lado la formación de relaciones sociales más complejas que las relaciones de parentesco, así como la consolidación de las profundas desigualdades sociales entre los individuos y los grupos sociales por el otro, aparecieron conflictos tan fuertes que surgió la necesidad de organizar a la población bajo el mando de un jefe, al que se le confió la tarea de imponer las reglas necesarias que permitieran la convivencia y evitar la disgregación. Se produjo, entonces, la transición de la comunidad primitiva a la

³³ Jellinek, Georg. *Teoría General del Estado*, op. cit., p. 349.

organización política de la sociedad en la que aparece por primera vez la forma de gobierno.

No obstante, el gobierno no sólo aparece como resultado de elementos determinantes de la comunidad, sino también por factores externos, como son las anarquías internacionales, ya que a lo largo de la historia, todo gobierno ha tenido que proveer la defensa propia de los ataques de otras comunidades políticas, es así que el gobierno constituye el instrumento más eficaz para hacer frente a las exigencias de seguridad y de poder de las comunidades políticas.

La función primordial del gobierno es imponer las reglas de conducta y tomar las decisiones necesarias para mantener la cohesión del Estado. En todo momento de la historia de la humanidad en toda sociedad se puede encontrar alguna forma de gobierno, el cual aparece como un poder relativamente autónomo respecto de los distintos grupos sociales con la tarea específica de llevar a cabo la integración de la sociedad y defenderla de los grupos externos.

Con la aparición del Estado moderno la tendencia de supremacía del gobierno, sobre los demás grupos que operan en el seno de la sociedad, está garantizada por la tendencia a monopolizar el uso de la fuerza por parte de un gobierno central, entonces el punto de llegada de una larga y compleja evolución histórica es el Estado, donde el uso de la fuerza o la amenaza de recurrir a ella, ha sido siempre el medio específico que han tenido las autoridades del gobierno para garantizar la supremacía de su poder.³⁵

En la actualidad al gobierno se le identifica con las instituciones políticas que dirigen al Estado. Desde la aparición de las primeras sociedades se ha discernido a cerca de la dirección de los asuntos que atañen a la agrupación del pueblo, comunidad o Estado. Para Aristóteles, por ejemplo, la dirección de los asuntos comunes recae en los hombres más virtuosos, es decir en los ciudadanos pues ser virtuoso y ser ciudadano es lo mismo, ciudadano significa ser político, capaz de ocuparse de los intereses comunes.³⁶

Por su parte Charles Jean Bonnin creía que el gobierno consiste en la autoridad creada para dar movimiento al cuerpo político de la sociedad, es decir el Estado, y una

³⁴ *Ibid.*, p. 351.

³⁵ Gianfranco Pasquiano. "Gobierno". En Bobbio Norberto y Niccola Maltzucci (Coordinadores) *Diccionario de Política*, V. I., México, editorial Siglo XXI, 1988, p. 710.

³⁶ Aristotes. *La Política*, op. cit., p. 85.

dirección común a todos los individuos para la ejecución de las leyes. El gobierno es la fuerza que anima al Estado, que dirige sus acciones; es el pensamiento que dirige a la administración para ejecutar las acciones, Bonnin pensaba que gobierno y poder ejecutivo es lo mismo.³⁷

Algunos otros autores como Alejandro Oliván y Teodosio Lares consideran que el gobierno es el poder supremo del Estado realiza acciones para proteger a la sociedad. Consideran que entre las acciones del gobierno se encuentran el mantenimiento del orden interior y la seguridad exterior. Su acción se manifiesta en reglamentos, decretos y ordenes encaminados al cumplimiento de la constitución; son las normas relativas a la seguridad pública, las negociaciones diplomáticas y los convenios militares, así como los asuntos de la alta política.³⁸

El gobierno es el Estado en acción, constituye el dispositivo actuante y de dominio que permite dirigir al conjunto de individuos asentados en el territorio nacional, donde el Estado ejerce su potestad suprema y soberana. La función gubernamental ejerce un carácter normativo tendiente a regular la acción de y entre los particulares frente a la autoridad constituida.³⁹

1.2.2. La Ciencia de la Administración.

El estudio de la administración pública está ligado íntimamente con la estructura del Estado y su presencia en la sociedad. El poder público necesita de todo un complejo de medios materiales, financieros y humanos para el desempeño de su actividad; que consiste en prestar servicios a los ciudadanos. En este sentido la administración pública se organiza en una serie de instituciones que, mediante actos de gobierno, materializa sus objetivos.

La ciencia de la administración pública responde a todo un proceso de organización humana, siendo su expresión más acabada el Estado. La administración pública se ocupa del hombre en todos sus aspectos. Cuida de él, le da comodidades, porque de él depende el cuidado del Estado. “Von Stein había advertido que una sociedad de pobres empobrece al Estado; que una sociedad de ricos enriquece al Estado. La administración pública cuida al

³⁷ Guerrero Orozco, Omar. *Teoría Administrativa del Estado*, op. cit., p. 118.

³⁸ *Ibid.*, p. 121.

³⁹ Carrillo Landeros, Ramiro. *Metodología y Administración*, México, editorial Limusa, 1982, p. 114.

hombre, por que en ello va la existencia del Estado. Incluso, cuando la ciencia de la administración comprende entre sus materias a la moral, lo hace por mera convivencia instrumental, le interesa el hombre moral sólo en su condición de elemento de sus fuerzas, únicamente en condición de parte integrante del orden social”.⁴⁰

La administración pública es una materia de Estado, y por lo menos desde el siglo XVIII en Prusia se establecieron las primeras cátedras de enseñanza científica de los quehaceres administrativos, para los servidores del Estado.⁴¹ Desde entonces la ciencia de la administración ha sido materia de estudio y reflexión, sea en mayor o menor grado. En éste sentido los estudios realizados van desde las ciencias camerales o ciencias de la administración del Estado absolutista, hasta nuestros días. Tradicionalmente se ha afirmado que la administración, como el Estado, son productos históricos y que por tanto debe estudiarse haciendo referencia a la época moderna; pues se entiende que sólo existe ciencia de la administración pública cuando aparece históricamente el Estado. Desde luego esto no excluye que hayan existido en otras épocas históricas organizaciones de gobierno para el mantenimiento de un grupo en el poder y la cohesión social. Ejemplo de ello es el imperio Faraónico, China, la administración en la India, el imperio Romano de oriente y occidente; que tuvieron una importante organización que mostró ser capaz de movilizar un gran conjunto de medios de manera organizada. Sin embargo, aunque sirve de referencia, no pueden tener el mismo significado que en la actualidad.

Todo ello nos obliga a remitirnos a la época a partir de la cual surge el Estado y su administración. De esa forma por las características políticas y económicas que estaban en formación puede afirmarse que el Estado surge a partir del renacimiento en la llamada edad moderna, cuando desaparece el pleno del feudalismo político y aparece el incipiente desarrollo de la burguesía y del capitalismo comercial y financiero. De acuerdo con la posición referida se puede decir que el origen de la administración pública moderna surgió en la época de las monarquías absolutas y cierra el proceso de formación con la Revolución Francesa; cuando se despersonaliza el poder, que ya no se refiere al rey

⁴⁰ Guerrero, Orozco, Omar. *La teoría de la Administración Pública*, op. cit., p. 32.

⁴¹ *Ibid.*, p. 2.

absoluto. Se juridiza y racionaliza la vida pública con el sometimiento al Estado de derecho.⁴²

La consolidación del Estado de derecho, propició las transformaciones contemporáneas. Así, en un intento por resumir dichas transformaciones en la organización pública podría decirse que se pasó de un Estado monoclase a un Estado pluriclase, donde se hace realidad la extensión del sufragio universal y la aparición de partidos políticos que encarnan y defienden los intereses de las nacientes clases.

De esa forma, no hay mejor guía para entender a la administración pública que saber que es inherente al Estado, dentro de esta tradición a la administración pública se le identifica como el Estado en actividad. La ciencia de la administración es una disciplina histórica que ha estado inmersa en la actividad reproductora de la sociedad. Cada época ha sido señalada por la finalidad esencial de convergencia de las diversas fuerzas sociales que van conformando la característica específica de cada período. Es así que, la sociedad moderna se caracterizó por el establecimiento del Estado de derecho, en contraste con el régimen absolutista precedente, conocido en su época como el Estado de policía; en el cual la ciencia administrativa del Estado giraba en torno al eje fundamental de la administración interna, también identificadas con las ciencias camerales absolutistas.

El primer pensador que definió a la administración pública fue Carlos Juan Bonnin, para él era “una potencia que arregla corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas”.⁴³ La idea de administración nace del pensamiento de Estado actuante, organizado y en actividad, donde el desarrollo del mismo se mide por el grado de desenvolvimiento de los elementos constitutivos de la sociedad civil.

Hoy en día como en el siglo XIX se vuelve a la feroz crítica a cerca de la actividad del Estado, para muchos igual que antaño, el Estado debería desaparecer principalmente por la creciente complejidad y la consecuente ingobernabilidad de las sociedades complejas, o bien al poder difuso que se hace más evidente con la creciente actividad de la sociedad civil. Los partidarios del liberalismo, hoy llamados neoliberalistas insisten en la reducción del Estado y por ende de su actividad a su expresión mínima, apoyados en el precepto de

⁴² Baena del Alcazar, Mariano. *Curso de Ciencia de la Administración*, Madrid, Tecnos, 1996, p. 27.

⁴³ Omar Guerrero. *La Teoría de la Administración Pública*, op. cit., p. 42.

que, donde disminuye la esfera pública aumenta la privada. Según esta visión es obligación del Estado garantizar la individualidad, dicho en términos de Locke; garantizar la propiedad que es un derecho individual y anterior al Estado.⁴⁴ Así el debate actual se desarrolla en la ya tradicional dicotomía Estado/sociedad civil. El fin, es tratar de determinar hasta donde llega la esfera de la sociedad civil y hasta donde el Estado.

También el Estado es objeto de una revisión fundamental para que la sociedad acceda a otras etapas de bienestar y desarrollo. El Estado no realiza todo, sino solo aquello que es estratégico para promover el esfuerzo individual y las energías sociales. Se aconseja que el regreso al Estado protagónico no es viable en un mundo donde se proclama la democratización del poder, el reconocimiento de las capacidades individuales, la energía de las organizaciones y la cooperación entre la sociedad y los gobiernos. Es por ello que cuando la complejidad plural de la sociedad rebasa las bondades de los esfuerzos por conseguir mejores condiciones de vida, se toma conciencia de que la intervención estatal debe revisarse a la luz de otras realidades pues los cambios en la vida social necesariamente repercuten en el funcionamiento de la vida estatal y son la base para situar las transformaciones de lo estatal.

Desde la perspectiva del nuevo enfoque, el mercado y el Estado tienden a tener una nueva relación. Se dice que el mercado es una institución necesaria para asegurar la vida en la asociación. Es necesario porque los individuos y los grupos tienen posibilidad de satisfacer sus deseos, necesidades y preferencias. La gran opción de la vida moderna es la posibilidad para encontrar alternativas de realización individual y colectiva. Se afirma que lo privado es el primer escalón de la vida del mercado, dado que los intercambios generados en la sociedad moderna son mediante actos de voluntad individual. Cuando los privados deciden intercambiar bienes y servicios acuden al mercado al cual reconocen como el sitio idóneo para dar lugar a las transacciones. Pero cuando el mercado se erige en un lugar de intercambio, adquiere una connotación social, dado que en él las voluntades privadas no deben ser frenadas. Significa que, el carácter social de mercado es de interés para el Estado, puesto que la consecución del bien común le corresponde para proteger a la sociedad.

⁴⁴ Bobbio, Norberto. *Estado Gobierno y Sociedad: por una teoría general de la política*, México, FCE, p. 85.

1.3. El Management Público.

En la actualidad por su novedad, la forma en que ha surgido y por su configuración, el *management* público como paradigma de implementación tiene diversos efectos sobre la administración pública de casi todos los países del mundo. Su origen se encuentra no en la política ni en la administración, tampoco en la economía clásica sino en el pensamiento económico neoclásico de la escuela de Viena y la escuela de Virginia, esta última con la opción pública (*public choice*); juntas ellas han brindado al *management* su enfoque antiburocrático y antiweberiano. Aunque lleva el nombre de manejo, en realidad no lo es, pues no surgió del movimiento del manejo científico establecido por Frederick Taylor, Henri Fayol y Oliver Sheldon, sino la más general noción de la empresa mercantil, introduciendo propuestas en favor del establecimiento de mercados intraestatales, orientando al gobierno hacia el consumidor y no hacia el ciudadano. Finalmente aunque lleva inscrito el vocablo público, nada tiene que lo vincule a la palabra ya que entre sus objetivos se encuentran los tendientes a la privatización del Estado y a la implementación de los métodos de gestión de la empresa privada. Su fruto más palpable se relaciona con el renacimiento de la vieja dicotomía política-administración, así como la negación de la hechura de *policy* y su sustitución por el manejo.⁴⁵

Tocante a la esencia privatizadora del *New Management*, se puede decir que, genéricamente las modalidades de privatización se refieren a los campos de acción que el gobierno va dejando para los privados. En la actualidad dicha privatización se divide en dos etapas, la primera, llamada *exprivatización*, se refiere a la enajenación del patrimonio público por los emergentes manejadores públicos; la segunda, identificada como *endoprivatización*, consiste en la sustitución de los mecanismos de gestión de los asuntos públicos por la idea, metodología y técnica del espíritu empresarial privado. En la *exprivatización* el manejo público fungió como sujeto de la transacción de las cosas hacia el mercado, por su parte en la *endoprivatización* el nuevo manejo público se transforma en el objeto de la transacción mercantil. Consiste en un movimiento de reforma del sector público basado en el mercado como modelo de relación política y administrativa, cuyo

⁴⁵ Guerrero Orozco Omar (Coordinador). *Gerencia Pública: Una Aproximación Plural*, México, UNAM – FCP y S, 2004, p. 68.

sustento doctrinario se fundamenta en la opción pública, la teoría del agente principal, el manejo de calidad total y la economía de costos de transacción.⁴⁶

El nuevo manejo público en sus fundamentos se encuentra cubierto del pensamiento económico, por ello sus declaraciones doctrinarias se basan en la empresa privada y la noción del mercado como autorregulador de la sociedad. Bajo dichas premisas la ciudadanía en átomos llamados consumidores son convertidos en el objeto de los servicios públicos. El nuevo manejo público constituye un enfoque altamente pragmático, una doctrina diferenciada dentro del gerencialismo cuyo ideario detenta un conjunto de creencias y valores sobre el mundo cuya marcha está fundada en la eficiencia, la eficacia y la economía, supone que el progreso humano descansa en el crecimiento económico por medio de la productividad y, que esto es posible a través de la innovación tecnológica y el diseño de corporaciones multifuncionales. Dicha productividad sólo es posible mediante el establecimiento de un servicio público disciplinado y acorde con la rentabilidad económica, es en este contexto, es que el manejador se convierte en todo un profesional cuya actividad constituye una función altamente diferenciada de otras labores, y reclama altas remuneraciones en consonancia con sus grandes destrezas. El nuevo manejo público consiste en un paradigma privatizador de implementación en la administración pública, pretende que el Estado pase a manos de los empresarios privados que asuman un control activo, visible y discrecional sobre las organizaciones administrativas.⁴⁷

Según sus promotores, el nuevo manejo público es el signo de la actualidad, dotado de capacidades gerenciales para solucionar todos los problemas de las organizaciones públicas; siempre y cuando éstas se sujeten a cuatro lecciones dictadas por la administración de negocios, primero: enfocarse en el desarrollo y preservación de una visión empresarial; segundo: practicar un liderazgo efectivo y desechar la dirección tradicional; tercero: fomentar la innovación en todos los niveles de la organización y; cuarto: dirigirse a los clientes para mejorar las relaciones. Se menciona que el éxito del nuevo manejo público consiste en la disciplina que se imprime a la gestión de los recursos a través de la reducción de costos, el reforzamiento de la disciplina laboral, la disminución de las demandas

⁴⁶ *Ibid.*, p. 70.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 80.

sindicales. Se dice que, la introducción de la competencia es necesaria para dar eficiencia a los servicios públicos en base al sistema mercantil de precios.⁴⁸

El nuevo manejo público es en sí una teoría antiestatal, se basa en un conjunto disímboles que concurre en el foco de la endoprivatización de la gestión de los asuntos públicos. Se puede dividir en dos concepciones, una que acepta la rescatabilidad del Estado y propone la estrategia de reforma a través de la adopción del ideario y la tecnología de la empresa privada; otra que juzga al Estado como insalvable, propone su transformación radical bajo el modelo de competitividad del mercado. Se piensa que en la reforma radical el mejor remedio para la despolitización del Estado, como en antaño, es separar la política de la administración; desplazar la implementabilidad desde la *policy* hacia el manejo, se razona que la administración pública no sólo está en crisis como fenómeno social, sino también como disciplina. Por otra parte, desde la óptica del rescate del Estado, dicho hecho se juzga posible debido a que los males que lo aquejan son superables por la vía de la reforma endoprivatizadora, convirtiéndolo en un Estado manejador, solvente en el desempeño de sus funciones debido a que el manejo privado es más ágil pues trata con diferencias aisladas y con autonomía en la toma de decisiones, no con departamentos y agencias reguladoras grandes y complejas. Se juzga con mucha ligereza que el modelo del nuevo manejo público puede remplazar exitosamente al paradigma de la administración pública, creando un Estado manejador que sustituya sin ningún problema al Estado administrativo.

El modelo del nuevo manejo se empeña en suprimir a la política como fuente del Estado para sustituirlo por el manejo a través de la economía, constituye una reedición de la clásica dicotomía entre política y administración, pero más agresiva pues pretende suprimir la hechura de *policy* por el manejo. Dicho modelo ofrece que, a través de la separación aumentará la calidad de los servicios públicos y derivado de ello aumentará el desempeño del gobierno, toda vez que cada meta alcanzada constituye un peldaño en la satisfacción de la ciudadanía, es decir los clientes.⁴⁹

Como el fundamento teórico del nuevo manejo es la economía neoclásica, es comprensible su férreo ataque a la actividad reguladora del Estado para establecer

⁴⁸ *Ibid.*, p. 83.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 95.

mercados liberados de todo control. Ello explica porque el nuevo manejo público soslaya el papel del derecho público, poniendo su foco en el manejo no en la hechura de policy, negando los cuerpos políticos que tienen poderes, competencias y legalidad, dejando de lado la base de la gobernabilidad que es el criterio de corrección a través del cual un acto administrativo puede ser detenido o enmendado a favor de los ciudadanos.

Es decir el nuevo manejo público plantea desde una perspectiva maniquea, la confrontación del paradigma clásico de la administración pública con el modelo neomanagerial; sostiene que la administración pública se basa en reglas, regulaciones y hechura de decisiones letárgicas, mientras que el nuevo manejo público ostenta capacidades de decisión, imaginación y pasión por la actividad. Propone el tránsito del proceso hacia el desempeño, poniendo énfasis en la necesidad de ganar en lugar de sólo gastar el presupuesto, propone pasar del gobierno burocrático al gobierno empresarial competitivo y orientado al consumidor. Supone que el cambio está representado por el manejo, en lugar de la asignación pública de recursos; la privatización, en lugar de las empresas públicas; los esquemas de incentivos de competitividad, en lugar de la distribución de impuestos; la desregulación en lugar de la regulación pública; y los mercados interiores, en lugar de la hechura de policy.⁵⁰

Así como la política es la materia prima de la administración pública y la cual es difícil de estandarizar como un artículo consumible, la economía neoliberal ha producido el nuevo manejo público como mercancía. Con ello se pretende la estandarización administrativa mundial, buscando encontrar puntos de origen común en todos los países del planeta; se argumenta que se trata de un fenómeno global emergente entre el gobierno y los ciudadanos y entre el sector público y el privado. Su predica principal alega una incapacidad general de los Estados del orbe para adecuarse al cambio de la globalización tocante a los mercados. Bajo este nuevo esquema ocurre un fenómeno de postmodernización cuya fuerza pretende ser superior al nacionalismo y cuyo carácter es la discontinuidad histórica y la internacionalización de las élites administrativas encabezadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

La voz management empezó a ser utilizada durante el siglo XVIII, originalmente se refería al manejo o doma de caballos, después se convirtió en sinónimo de administración.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 90.

Hacia finales del siglo se traducían al español como manejo o administración y aun continuaba refiriéndose al manejo o doma de caballos. De manera similar durante el mismo siglo en francés era sinónimo de *gouverner* y *administration*; igualmente *manager* se traducían como *directeur*. De esa forma mientras para los anglos *management* se usaba como categoría gubernamental en España y Francia para referirse al gobierno se prefería utilizar la voz administración.⁵¹

La voz *management* se ha usado en la cultura administrativa anglosajona desde el siglo XVI y sus dificultades semánticas no son nuevas, pero su uso y difusión no surgió en la administración pública sino en los negocios privados. El *management* fue definido primigeniamente fuera del Reino Unido, el mérito se le atribuye a Frederick Taylor en su libro titulado *Principios de Manejo Científico*, sin embargo, pese a la trascendencia de Taylor en Estados Unidos, Francia, Iberoamérica y la Unión Soviética, en el Reino Unido no tuvo discípulos, posiblemente ello explique parcialmente la ausencia del pensamiento taylorista en el ese país donde hasta bien entrado el siglo XX predominó la voz administración. Continuando con la tradición francesa Henri Fayol tituló su libro escrito en 1916, *Administración Industrial y General*, pero cuando se tradujo la obra al inglés en 1929, la voz administración fue sustituida por *management*. De esa forma las líneas semánticas entre las voces *management* y administración en inglés y francés desde principios del siglo XX en que aparece el taylorismo, son utilizados indistintamente como sinónimos, pero *management* también es utilizado como sinónimo de gerencia, dirección, ejecución y gestión.⁵²

Para Omar Guerrero⁵³ el progenitor intelectual del término *management* en administración pública es Leonard White, en su libro titulado *Introducción al Estudio de la Administración Pública*, en el cual se propuso señalar las bases no jurídicas para el estudio de la administración pública en Estados Unidos, ya que razonaba que ella debe descansar en el *management*. Definió a la administración pública como el *management* de hombres y materiales para lograr los propósitos del Estado. Explicó que deliberadamente minimizó los aspectos jurídicos de la administración pública enfatizando su fase managerial, pues ella

⁵¹ Guerrero Orozco, Omar. "El "Management" Público: una Torre de Babel". En *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, año 5, número 17, sep-dic., UNAM, FCP y S, 1998, p. 15.

⁵² *Ibid.*, p. 17.

⁵³ *Ibid.*, pp. 20-21.

refiere a la conducción de los negocios del gobierno de manera similar a como se hace en organizaciones como las empresas comerciales entre otras organizaciones. Se puede decir que desde el surgimiento de la obra de White, la teoría de la administración pública se encuentra compenetrada por el managerialismo y la ciencia política, por ejemplo Luther Gulick⁵⁴ afirmó que el trabajo del gobierno, el desarrollo y la aplicación de controles, el establecimiento y management de servicios, todo ellos tienen que ver con la administración pública. Por su parte Marshall Dimock⁵⁵ argumentaba que la administración pública incluye los problemas del *management* de empleados en la aplicación de la ley y el despacho de las responsabilidades gubernamentales pues la administración pública le concierne ya que las principales *policies* son determinadas por el *management*. Pero ello no significa que el lado administrativo de la institución no concierna al derecho y a la *policy*. Dimock afirmaba que la administración pública de un Estado democrático no sólo atiende la eficiencia pues tiene deberes públicos complejos. Por otro lado Paul Appleby⁵⁶ identificó al management como un nexo entre el policy y administración, explico que donde existe una acción afectando al público hay hechura de policy, esto se desarrolla a lo largo del proceso político del gobierno; por lo tanto la administración contiene al *management* y a la hechura de policy.

Es evidente que para la cultura estadounidense el empleo de la voz *management* tiene mayor confianza que el de administración, pues sugieren que es una palabra más dinámica. Sin embargo para los británicos *management* sugiere una manipulación y concentración de la autoridad, mientras que administración se refiere a lo que se está ejecutando; *management* es un concepto impersonal y administración se refiere a los derechos e iniciativas de otros. La administración pública está relacionada con las actividades administrativas del gobierno así como la conducción de los asuntos públicos. Para los británicos los *managers* son parte del alto servicio civil británico y tiene a su cargo la organización, dirección y planeación de avances del trabajo administrativo del gobierno estableciendo estándares de desempeño. Sin embargo se considera que los métodos cuantitativos no siempre son la mejor forma de evaluar el desempeño en el gobierno, sino que también se debe considerar la técnica del *management* por objetivos para incrementar la eficiencia del manejo.

⁵⁴ *Idem.*

⁵⁵ *Idem.*

⁵⁶ *Idem.*

En el campo de la administración pública el *management* frecuentemente ha sido traducido como dirección o gerencia; por ejemplo en español se utiliza para hacer referencia al proceso de gobierno, mandar, regular y conducir. Posteriormente la voz dirección fue subordinada al concepto de administración y subordinada a uno de sus procesos. De igual forma para Dwight Waldo⁵⁷ la administración pública es el arte y la ciencia de la dirección aplicada a los asuntos del Estado; es la administración y dirección de hombres y materiales para lograr los fines del gobierno. Comenta Omar Guerrero⁵⁸ que el vocablo gerencia deriva de la voz latina *gerere*, misma que se relaciona con dirigir y mandar. De esa forma, debido a que se relaciona con la capacidad de ordenar se le relaciona con *management* y con dirección.

En la tradición de la administración pública se concibe al *management* como parte de un mismo proceso que engloba la administración, incluso se le ha tratado de equiparar como sinónimos pero nunca como términos o procesos contrapuestos. Pese a ello en la actualidad y por lo menos desde una década atrás se ha insistido en contrastar al clásico modelo burocrático de la administración pública con un llamado nuevo, ágil, eficiente y moderno paradigma managerial llamado *New Public Management* (nuevo manejo público). Dicho modelo ha causado gran atracción debido a un sencillo, práctico y entendible menú de ofertas como son: desviar los servicios de la administración pública del ciudadano y orientarlos hacia el consumidor; plantea aumentar la eficiencia de los servicios públicos desagregando a las burocracias gubernamentales, acercarlas a los clientes y que a su vez sean financiadas por estos mismos; sugiere una administración de personal sin la figura del servicio civil donde impere el contrato, los resultados y los sueldos bajo incentivos; finalmente, propone someter a las operaciones gubernamentales a la competencia interna y externa bajo razones de mercado más que causales administrativas. Es decir el nuevo manejo público enfatiza una nueva esencia empresarial para ser adoptada por el gobierno y que remplace a su decadente naturaleza burocrática.

El nuevo manejo público como modelo emergente fue identificado tempranamente por Aaron Wildavsky,⁵⁹ quien detectó cambios en las currículas de las escuelas de asuntos públicos dirigidos a contabilidad y finanzas públicas; así como temarios docentes

⁵⁷ *Ibid.*, p. 24.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 28.

⁵⁹ *Idem.*

relacionados con el dinero, capital y el control de operaciones internas por medio del gasto público; entonces intuyó que supliendo la palabra administración por management, el antiguo mundo de la burocracia sería suplido por el management público. Sin embargo, menciona Omar Guerrero que la palabra management se adoptó del inglés, posiblemente por que su origen semántico se refiere a “tomar de la mano” lo que sugiere una firmeza y eficiencia, relacionado con el management de los negocios privados. A pesar de ello el origen del *new public management* no debe buscarse en las islas británicas, ni en los Estados Unidos, sino en Francia donde paradójicamente se asoció a la voz vernácula *gestión*.⁶⁰

1.3.1. Gerencia Pública.

Desde el punto de vista de los detractores del modelo clásico de la administración pública, dicha voz ya es obsoleta, se relaciona con ineficiencia y letargo, y para adaptar el actuar del gobierno con los tiempos de la globalización es preferible usar la voz gerencia debido a su significado ágil y flexible. Pese a ello, no se debe olvidar que la administración pública está respaldada por un campo de estudio, es un sistema de conocimientos estructurados por medio del cual se pueden entender relaciones, predecir efectos e influir resultados en cualquier situación en que se encuentren personas trabajando de forma organizada. Se refiere a la actividad de los órganos público que trabajan para alcanzar los fines del Estado. Se le pretende eliminar sin considerar que la administración pública es tan antigua como el Estado mismo “es el conocimiento de los principios, en virtud de los cuales debe arreglarse la acción de las autoridades a quienes se encargue el manejo de los intereses y negocios sociales que tengan el carácter de público”.⁶¹ “la administración pública es la acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales que tengan el carácter de público, ejercida conforme a la reglas que se hayan establecido para manejarlos”.⁶²

Sin embargo, pese a la solidez semántica y el rigor científico que caracterizan a la administración pública, en diferentes momentos de su historia se ha visto invadida por

⁶⁰ *Idem*.

⁶¹ González Florentino. *Elementos de Ciencia Administrativa*. Citado por, Guerrero Orozco Omar. “*Management Público, un concepto elusivo. Cuatro variaciones sobre el mismo tema*. En Revista de Administración Pública, número 100, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1999, p. 192.

⁶² *Idem*.

voces que de una u otra forma se han integrado al lenguaje de la propia disciplina; tal es el caso en su momento de palabras como *modernización* o *sistema*. En la actualidad, concretamente desde principios de los años ochenta del pasado siglo, nuevamente se está utilizando una expresión de manera anárquica y desbordada. De esa forma la expresión gerencia pública (también gestión pública o public management) es el término preferido para describir las actividades de desarrollo de las instituciones públicas que se quieren diferenciar de la clásica administración pública para adoptar un sistema de gestión que se acerque a la empresa privada.

A pesar de las negaciones y ataques sistemáticos, desde sus orígenes la palabra administración se refería exclusivamente a la administración pública, pues fue hasta la aparición de la obra de Henri Fayol en la segunda década del siglo XX que se empezó a usar también para referirse a las empresas privadas. Fayol explicó en su obra que el significado amplio de la palabra administración considera no sólo al servicio público, sino a toda clase de empresas y para toda clase de fines y propósitos.⁶³

La supuesta nueva organización planteada por la gerencia pública, es decir el *new public management*, está bajo el encargo de gerentes que tienen entre sus responsabilidades, planificar el trabajo, cuantificar diferentes cursos de acción, organizar, dirigir al personal, fijar estándares de desempeño, medir los resultados y revisar los procedimientos de la maquinaria administrativa bajo su dependencia.

La gerencia pública nace como antinomia del paradigma de la administración pública, tratando de diferenciarlo, incluso de forma maniquea donde el primero nace lleno de atributos y virtudes de las cuales la segunda carece. Se cree que el interés por los enfoques y prácticas gerenciales surgen porque hacían falta en la administración pública, misma que tiende a ser estática, rutinaria, negativa, limitada e instrumental; por su parte la gerencia pública tiende a ser dinámica desarrollista, positiva, inclusiva y decisoria, es decir la gerencia pública se interesa básicamente en el cambio y la administración a preservar el statu quo.⁶⁴

⁶³ Campero Cárdenas, Héctor. *Exploración Conceptual sobre Gerencia Pública y sus Reformas*. En Guerrero Orozco Omar (Coordinador). *Gerencia Pública: Una Aproximación Plural*, México, UNAM, 2004, p. 151.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 148.

Autores como Bozeman y Straussman⁶⁵ opinan que el término administración pública es antiguo pues se asocia con la burocracia gubernamental y con su contexto interno. Por el contrario la gerencia pública tiene que ver con las prácticas gerenciales de la empresa privada, en consecuencia se ocupa del contexto externo, de la misión y los objetivos de la organización, el monitoreo del entorno y la adaptación de la organización al mismo, poniendo atención en la estrategia institucional. Sin embargo, aunque la gerencia pública adopta los mecanismos de gestión de la empresa privada, es diferente pues se encuentra imbuida de la autoridad pública. Los autores referidos, opinan que los gerentes públicos y los privados se parecen más en el nivel operativo que en el estratégico en el cual se determinan el propósito y la misión general de la organización, mientras que el operativo incluye la operación cotidiana de los procesos para alcanzar los objetivos.

Se prevé que el paso de la administración pública a la gerencia pública incluye la adopción de una nueva cultura administrativa, cambiando la reglamentación y el letargo por la flexibilidad enfocada a los resultados. Señala la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)⁶⁶ que, los administradores públicos en lugar de aplicar reglamentos, manuales y procedimientos; deben asumir completamente su responsabilidad por los resultados a través del manejo de los recursos que se ponen a su disposición. Sin embargo se advierte que, aun cuando es importante mejorar el dinamismo de la administración pública, no se debe perder de vista el hecho de que las instituciones públicas se establecen fundamentalmente para cumplir objetivos políticos y sociales, lo cual las hace sensiblemente distintas a las empresas de negocios. Es por ello que la búsqueda de la eficiencia y la productividad en las organizaciones públicas se da dentro del contexto del marco legal nacional. Así es que, el quehacer del administrador público contiene tareas sin contrapartida en las empresas de negocios privados, ya que la mayor parte del tiempo lo ocupan en la implementación y adopción de las políticas gubernamentales, así como al cumplimiento de las reglas y legislación aplicable a sus actividades.

Por su parte, la gerencia pública o *New Public Management* es el gran descubrimiento de la visión económica neoclásica para transformar radicalmente al Estado y acercarlo a la sociedad; dicha visión contempla la participación de la sociedad, pero de

⁶⁵ *Ibid.*, p. 149.

⁶⁶ *Idem.*

manera secundaria porque su propuesta no considera específicamente a los ciudadanos como actores para la hechura de las *policies*, son deliberadamente segregados del modelo estatal regido por el mercado y donde ellos sólo son los consumidores. Es decir los ciudadanos convertidos en clientes reciben los servicios del Estado y con un afán mercantil por buscar mejorar los productos la sociedad participa en el llenado de encuestas de satisfacción. De esa forma el *new public management* o *gerencia pública* es el término emblemático que identifica la nueva corriente neoliberal para la administración pública. Es el estilo gerencial que ha propuesto la OCDE para el manejo de los asuntos públicos, “consiste en que una vez que la administración pública haya sido reformada a fondo sea puesta al servicio del cliente; que se establezcan mercados en el seno de los procesos gubernamentales; que se desarrolle la competencia mercantil entre dependencias administrativas; que se constituya la orientación empresarial de tipo privada dentro del Estado; y que se decrete la separación tajante entre la política y la administración, reforzada con la dicotomía entre *management* y *policy*”.⁶⁷

1.3.2. Gestión Pública.

Las voces “*public management*, *gerencia pública* y *gestión pública*” se refieren al emergente nuevo paradigma opuesto a la clásica administración pública y, aunque refieren básicamente lo mismo, algunos autores prefieren la utilización de la voz gestión pública; por ejemplo: Ángel Ginestar⁶⁸ la define como el proceso de toma de decisiones, el desarrollo de las actividades, el control y en sentido restringido muchos la identifican con la ejecución. Forma parte de la administración pública la cual determina los órganos y funciones del sector público. Para el autor, la gestión pública se refiere al actuar de los órganos según sus funciones, controla lo que se ejecuta para así comparar los objetivos con los resultados. Menciona que, quienes tienen a su cargo la gestión pública cumplen un doble papel, deben reunir las características de ser funcionarios-gerentes. Es decir, al ser funcionarios cumplen con el enfoque legal al responder por el cumplimiento de sus

⁶⁷ Guerrero Orozco, Omar. *Gerencia Pública en la Globalización*, México, Universidad Autónoma del Estado de México – Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 177.

⁶⁸ Ginestar, Ángel. *Los Cambios en la Gestión Pública*. Citado por, Campero Cárdenas, Héctor. *Exploración Conceptual sobre Gerencia Pública y sus Reformas*. En Guerrero Orozco Omar (Coordinador). *Gerencia Pública: Una Aproximación Plural*, México, UNAM, 2004, p. 156.

funciones, según los reglamentos, y al ser gerentes buscan acrecentar la productividad y efectividad de los actos públicos desde una perspectiva eficientista.

Por su parte Omar Guerrero⁶⁹ menciona que, gestión ha sido utilizado como sinónimo de administración, proviene de la palabra latina *gestio-onem* que refiere a un hacedor, un procesador de acciones, pero dichas acciones tienen que ver con el compromiso del administrador público con la estructura social, de ahí que para Alejandro Oliván⁷⁰ en 1843, la administración pública se refería al cuidado de la cosa pública a una gestión de responsabilidad. Sobre el particular, pero ya avanzada la segunda mitad del siglo XX, para el administrativista español Carlos Paramés “la gestión es algo que apunta en exclusiva al funcionamiento y tiene en nuestro idioma un matiz de actividad secundaria y subordinada.”⁷¹ Sin embargo, la raíz de la palabra gestión no sólo se refiere al proceso de acciones subordinadas y secundarias, sino que tiene que ver con todo el proceso de elaboración de acciones públicas.

La voz gestión en el caso francés ha sido utilizada de forma normal para referirse a la puesta en práctica de los métodos y técnicas en el interior de una organización para resolver la problemática que el exterior impone; nació con la ciencia de la administración pública, Charles Jean Bonnin la utilizó cuando se refirió a la ejecución de las leyes como un asunto necesario para la gestión de los asuntos públicos.⁷² Pese a ello, erróneamente desde finales de los años ochenta del siglo pasado, se empezó a utilizar la palabra gestión pública como antónimo de administración pública, inspirado en la corriente del nuevo management público. Michel Messenet,⁷³ en su libro *la nueva gestión pública: por un Estado sin burocracia*, utiliza indistintamente la voz management y gestión para proclamar su marcado sentimiento antiburocrático. Las ideas de Messenet se inspiran en la administración privada, pero no necesariamente a las ideas proclamadas por la tradición fayolista, sino las utilizadas por Gelinier en el prólogo del propio libro de Messenet, en el cual menciona que el *management público* es una técnica que refleja con nitidez los nuevos

⁶⁹ Guerrero Orozco, Omar. “El “Management” Público: una Torre de Babel”, op. cit., p. 28.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 29.

⁷¹ Paramés Montenegro, Carlos. *Introducción al Management: un nuevo enfoque de la administración pública*. Citado por, Guerrero Orozco, Omar. “El “Management” Público: una Torre de Babel”. En *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, año 5, número 17, sep-dic 1998, UNAM, FCP y S, 1998, p. 29.

⁷² Sánchez González José Juan. *Gestión Pública y Governance*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002, p. 32.

⁷³ Guerrero, Orozco, Omar. “El “Management” Público: una Torre de Babel”, op. cit., p. 29.

tiempos, la innovación y la anticipación de las cosas, menciona que el management público ha dejado de estar centrado en la sociedad política, es decir el mundo del voto y del control de los ciudadanos, pasando a la sociedad civil, es decir al mundo de la sociedad civil, del contrato, del ejercicio de la libertad creativa de las personas. Gelinier en dicho prologo propone la orientación de la administración pública hacia el mercado, junto con la noción del ciudadano como usuario en una lógica de eficiencia. En el mismo libro, Messenet propone que el nuevo *management público* trascienda la racionalización de la función central de dirección y aumente la regionalización de la gestión aplicándose adecuadamente a las decisiones, la descentralización de acciones y la idea de trabajar bajo una misión, así como las relaciones entre el *management* y su público. Messenet concluye que, la renovación de la gestión pública sólo será posible adoptando las técnicas del *management* privado.⁷⁴

En el idioma español, la nueva concepción de la gestión pública se adopta como tal del concepto de management público como un proceso que tiene el centro de sus atenciones fuera de la organización, bajo una visión extraorganizativa que pretende desplazar a la visión intraorganizativa del clásico modelo burocrático, tal como lo refiere *Joan Pere López Pulido*⁷⁵ que concibe a la gestión pública como la interacción de organizaciones, tanto públicas como privadas y que la convierten en proceso de negociación permanente. Es decir la gestión pública es definida como un proceso político que afecta la distribución de poder entre organizaciones, abarcando la pluralidad de las organizaciones actuantes y orientándose hacia los resultados de la actividad más que al proceso mismo, y con miras a satisfacer a un sujeto denominado cliente.

En la actualidad para la gestión de los asuntos públicos se plantea el nuevo *management*, en el cual se aplica el marketing, que junto con otras técnicas venidas del sector privado, se introducen al sector público sin considerar que sus objetivos son sustancialmente opuestos; por ejemplo, mientras la administración pública es normativa, reguladora y se basa en la idea del bien público, el sector privado es oportunista, se basa en la novedad busca clientes individuales; mientras el Estado tiene responsabilidades de largo

⁷⁴ *Ibid.*, p. 30.

⁷⁵ López Pulido, Joan Pere. "El gerente municipal: una aproximación al cambio en la acción de gobierno y gestión pública". Citado por Guerero Orozco, Omar. "El "Management" Público: una Torre de Babel". En

plazo, el marketing está atento al mercado y tiene objetivos a corto plazo según se muevan las variables que la economía impone. Menciona Omar Guerrero⁷⁶ que, una versión del *management* tan alejada de las tradiciones de la administración pública poco tiene que ofrecer a una sociedad contemporánea, de la cual, sus principales problemas son públicos.

Por otra parte autores como Peter Drucker afirman que la empresa comercial no fue la primer institución administrativa, tanto el ejercito como las universidades modernas se habían adelantado más de medio siglo a la empresa comercial, de hecho el primer director general de una empresa moderna fue el jefe del Estado Mayor del ejercito prusiano post-napoleónico entre 1820 y 1840.⁷⁷ Afirma que, “para que la administración de la gran empresa alcance total legitimidad, tendrá que aceptar que para seguir siendo privada, debe aceptar que desempeña una función social, y esto significa pública.”⁷⁸ Esto para justificar que la gestión ha pasado del ámbito público al privado y del privado al público en los últimos años. El propio Drucker explica que, para comprender el origen de la gestión pública se debe explorar el concepto de saber: entendido éste, como el conocimiento aplicado para el desarrollo del progreso, “En la primera fase, el saber se aplicó a herramientas, procesos y productos; esto creó la *Revolución Industrial*, pero también dio forma a lo que Marx denominó “alineación”, nuevas clases y lucha de clases, con ello el surgimiento del socialismo. En su segunda fase, que empezó alrededor de 1880 y culminó hacia la Segunda Guerra Mundial, el saber, con su nuevo significado empezó a aplicarse al trabajo; esto marco el comienzo de la revolución de la productividad, que en setenta y cinco años convertía al proletariado en una clase con mayores ingresos, aunque todavía explotada. La última fase se inició después de a Segunda Guerra Mundial; ahora el saber se aplica al saber mismo y es la *Revolución de la Gestión*.⁷⁹ A decir de Drucker la revolución de la gestión vino a transformar significativamente la dinámica de las organizaciones, no solo privadas, sino también las públicas. La gestión es una función genérica de todas las

Convergencia Revista de Ciencias Sociales, México, año 5, número 17, sep-dic 1998, UNAM, FCP y S, 1998, p. 30.

⁷⁶ Guerrero Orozco, Omar. “El “Management” Público: una Torre de Babel”, op. cit., p. 34.

⁷⁷ Drucker, Peter. *Las Fronteras de la Administración. donde las decisiones del mañana cobran forma hoy*. Citado por Sánchez González José Juan. *Gestión Pública y Governance*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002, p .27.

⁷⁸ *Ibid.*, p.28.

⁷⁹ Drucker, Peter. *La Sociedad Poscapitalista*. Citado por, Sánchez González José Juan. *Gestión Pública y Governance*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, 2002, p. 29.

organizaciones, sea cual fuera su misión específica; es el órgano genérico de la sociedad del saber.

Otro autor sostiene que “el desarrollo de la gestión como tipo específico de actividad, el crecimiento de su papel y la constante ampliación de la red de órganos de administración, constituyen la expresión natural y lógica del progreso histórico social”.⁸⁰ Para el autor, la gestión constituye una esfera específica de la actividad humana, no existe por sí misma como proceso absolutamente independiente, sino que es siempre parte integrante de un sistema más vasto, el cual determina las características específicas de la administración pública.

Para Sonia Ospina⁸¹, la gestión pública representa una orientación o campo de interés que bajo un mismo objeto, es decir la actividad organizada del Estado, incluye una diversidad de investigaciones empíricas. “En el nivel práctico, la gestión pública corresponde al conjunto de políticas públicas para modernizar, reformar y transformar la administración pública en un organismo más flexible, apto, ágil y capaz para dar atención a los requerimientos ciudadanos en un contexto de globalización, interdependencia mundial y rápido avance tecnológico. De igual forma propone la utilización del término gestión pública para referirse a la acción o práctica social por profesionales en posición de responsabilidad con relación a la toma de decisiones en organizaciones públicas.

Sobre el mismo tema, Metcalfe⁸² menciona que, la gestión es una categoría intermedia, supone la responsabilidad de dirigir un sistema cuando no es posible el control y cuando los procesos espontáneos producen resultados poco satisfactorios. Es un proceso de adaptación que avanza por experimentación, aprendizaje e innovación en un entorno cambiante. No es la promulgación de un programa preconcebido ni la aplicación de normas. La gestión es un concepto que puede aplicarse en el gobierno con mayor amplitud que el control, precisamente porque las políticas requieren de una cooperación intensa y prolongada entre muchas organizaciones. Por eso mismo es difícil, ya que requiere una

⁸⁰ Gvishiani, D. Organización y Gestión. Citado por, Sánchez González José Juan. *Gestión Pública y Governance*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002, p. 30.

⁸¹ Ospina Bozzi, Sonia M. “Gestión, Políticas Públicas y Desarrollo Social: Hacia una profesionalización de la Gestión Pública. Citada por, Sánchez González, José Juan. *Gestión Pública y Governance*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002, p. 46.

⁸² Metcalfe, Les. “La Gestión Pública: de la Imitación a la Innovación”. Citado por, Sánchez González, José Juan. *Gestión Pública y Governance*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002, p. 47.

acción común en presencia de intereses organizados diferentes y quizá opuestos. Es decir, si la gestión en general consiste en saber hacer algo por intermedio de las personas, la gestión pública consiste en saber hacer algo por intermedio de otras organizaciones. La gestión pública implica el entendimiento de la compleja y delicada tarea de aceptar la responsabilidad de dirigir una red interinstitucional, la coordinación entre instituciones que son formalmente autónomas pero funcionalmente interdependientes.⁸³

De esa forma la gestión lejos de ser un concepto contrapuesto a la administración pública, es parte integrante de ésta en su parte instrumental, tampoco es equiparable y menos se puede pensar en que surja como sustituto por sólo añadirle las palabras nueva y pública, debido principalmente a que la administración pública no sólo se refiere a la actividad organizada del Estado, sin que es además un fenómeno universal en la cultura occidental y es una palabra igualmente planetaria.⁸⁴

En la actualidad la administración pública sigue siendo objeto de amplios y variados cuestionamientos debido principalmente al arribo de los llamados modelos posburocráticos, los cuales tuvieron un crecimiento acelerado en las dos últimas décadas del siglo XX, con la aparición de propuestas de aplicación práctica en el gobierno; tal es el caso de la propuesta de Michael Barzelay: “Atravesando la Burocracia” o la “Reinvención del Gobierno” de Osborne y Gaebler; este último se aplicó de manera parcial en algunos áreas del gobierno de los Estados Unidos y en mayor medida en el gobierno de Nueva Zelanda.

Los nuevos modelos introducidos a la administración pública privilegian los criterios de eficiencia y satisfacción al cliente como elementos centrales de la gestión que realizan las dependencias del gobierno, desechando la impersonalidad tradicional de la administración pública y sus objetivos sociales, incluso se ha llegado al extremo de proponer la sustitución de la administración pública por la gestión pública, dándole nivel de disciplina, argumentando que la segunda, es más ágil para adecuarse a los cambios y nuevas realidades del mundo actual.

⁸³ *Ibid.*, p. 48.

⁸⁴ Guerrero Orozco, Omar. *Teoría Administrativa del Estado*, México, Oxford University Press, 2000, p. 40

En el campo teórico el debate actual sobre la gestión pública en los Estados Unidos, se sitúa en dos enfoques, a decir de Bozeman⁸⁵; el enfoque “P” de las escuelas de políticas públicas y el enfoque “B” de las escuelas comerciales. El Primero enfatiza el estudio del *management* como complementario del estudio de las políticas públicas y, traducido al español como gestión pública; el segundo recupera los conceptos básicos de la administración de empresas, en el cual no se establece una distinción entre las esferas pública y privada.

La escuela de las políticas pública surgió en parte al rechazo a la administración pública tradicional, desarrollando un conjunto de principios y supuestos teóricos que sirvieron de soporte a la formación de las ciencias de políticas (*policy science*). La escuela de las políticas públicas se orientó en gran medida al análisis formal cuantitativo de aplicación económica. Las limitaciones no se hicieron esperar, debido al poco análisis cualitativo que demanda el sector público, donde en cambio existe una gran demanda de gestión. Como respuesta surgió la llamada gestión de políticas de alto nivel la cual no recae en la administración cotidiana de las dependencias, sino en la función del administrador ejecutivo, del decisor de las políticas de alto nivel.

La gestión basada en la escuela de las políticas públicas, desde la concepción de Bozeman⁸⁶, es en gran parte ateorico, no cuantitativo, orientado hacia reglas prescriptivas basadas en casos prácticos. Desde el punto de vista de la gestión dirigida por la escuela de políticas se busca participar en el nivel macroadministrativo en las decisiones de política, mientras que tradicionalmente la gestión se refiere al ámbito microadministrativo.

El enfoque de negocios se encuentra más identificado con la administración pública tradicional, por lo que se asume que en la actualidad la gestión pública está guiada por la escuela de los negocios, es decir de corte empresarial.

El enfoque de negocios en la gestión pública tiene varias características que lo diferencian del enfoque de políticas públicas. En primer lugar el enfoque “B” está más orientado a objetivos comerciales; en segundo lugar, mientras que el enfoque “P” reconoce

⁸⁵ Bozeman, Barry. *La Gestión Pública. su Situación Actual*. Citado por, Sánchez González, José Juan. *Gestión Pública y Governance*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002, p. 54.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 58.

pocas diferencias entre las organizaciones públicas y privadas, el enfoque “B” matiza las diferencias.

El enfoque de negocios tiene mayor orientación hacia la investigación y la teoría, aptitud para adaptar y difundir métodos, técnicas y teorías tomadas de diversas disciplinas; análisis comparado de las experiencias de gestión públicas y privadas; marcada orientación hacia la gestión estratégica; distinción en las cuestiones de proceso y mayor atención por el funcionario de carrera que por el ejecutivo político.

El enfoque “B” se preocupa por desarrollar la teoría empírica, la cual se centra en identificar y tratar de explicar las diferencias entre las organizaciones públicas y privadas. Tiene especial interés por la gestión de procesos, a pesar del creciente interés por la gestión estratégica e interorganizacional. Los temas recurrentes se refieren al diseño organizacional, del personal, presupuesto y finanzas, principalmente; en cambio en el otro enfoque se presta poca atención a los procesos, destacando la elaboración, análisis, diseño e implementación de políticas.

Aunque en la actualidad el problema de la gestión pública se trata de enmarcar en la discusión entre los dos enfoques, en realidad el problema va mucho más allá. El verdadero debate se centra en los cuestionamientos sobre sí la gestión pública es una ciencia o no.

Los enfoques de gestión pública, aun no han logrado conformarse en verdadera síntesis que permita aglutinar el conocimiento acumulado, ordenado y sistematizado que permita constituir una teoría. Queda en discusión la posibilidad de una teoría de la gestión pública en sentido estricto, debido a que no existe el conocimiento acumulado necesario para ordenarlo y sistematizarlo a fin de que pueda constituirse en principios generales, relaciones casuales consistentes y leyes de aplicación general. Sólo puede hablarse del estudio de la gestión pública, no de una teoría debidamente constituida.⁸⁷

Bozeman⁸⁸ opina al respecto que, los turbios orígenes de la gestión pública contrastan con los de la administración pública y la teoría burocrática. Los orígenes de la gestión pública quedan oscurecidos por el hecho de que esta disciplina es producto de la evolución institucional más que del desarrollo intelectual. La naturaleza de su origen explica en parte las carencias teóricas en su desarrollo; parecería que la disciplina se ha

⁸⁷ *Ibid*, p. 59.

⁸⁸ Bozeman, Barry. *La Gestión Pública. Su Situación Actual*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública Universidad Autónoma de Tlaxcala, FCE, 1998, p. 25.

tenido que desarrollar más en el seguimiento de la realidad, el análisis de experiencias de gestión y el estudio de casos, que en la conceptualización y clarificación de categorías para la interpretación de dicha realidad, se reconoce que su campo es más intuitivo, empírico y descriptivo de lo que sería deseable desde la perspectiva de una ciencia social. En referencia al estado actual de la Gestión pública, existen dos posiciones definidas; una afirma que la gestión que se hace en la administración pública es completamente diferente a la que se realiza en el ámbito privado; otra afirma que la gestión es una misma y sus resultados son sólo menos eficientes en las instituciones públicas que en las privadas. Entre ambas, existen diversas posturas, algunas más radicales que otras, que se acercan en mayor o menor medida a una o a otra posición; el punto de coincidencia que podemos encontrar es que todas buscan, de alguna u otra forma mejorar la gestión pública. Al respecto Gunn⁸⁹ argumenta lo siguiente:

1. La *administración pública* es diferente. Su realidad es totalmente ajena a la del sector privado existiendo elementos diferenciales como la delimitación legal de los campos de actividad, el monopolio de ciertas sanciones y poderes coercitivos o un entorno mucho más complejo y variado.
2. La *gestión pública y privada se parecen en todo lo que no es importante*. Exceptuando las aparentes coincidencias funcionales, el trabajo de un directivo público y uno privado se parecen poco. Las técnicas de gestión privada son útiles en el sector público sólo de manera marginal.
3. *El management público es el paradigma integrador*. Destaca la necesidad de desarrollar un concepto sustantivo de gestión pública que por una parte, aproveche las enseñanzas de la gestión empresarial, y por otra, desarrolle sus propios conceptos y categorías, allí donde los problemas públicos sean específicos.
4. *Convergencia entre la gestión pública y privada*. Las fronteras entre los sectores públicos y privados son borrosas. Más que organizaciones puramente públicas o privadas, se trata de diferentes configuraciones organizativas en las que se mezclan los aspectos públicos y privados.

⁸⁹ Gunn L. "Perspectivs on Public Management". Citado por, Sánchez González, José Juan. *Gestión Pública y Governance*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002, p. 157.

5. *La gestión empresarial.* Menciona que la gestión pública, es una forma menos eficiente de gestión privada. Es por ello que los métodos, instrumentos y prácticas de la gestión privada deberían trasladarse de forma más amplia posible al sector público.

En el mismo orden de ideas José Juan Sánchez⁹⁰ identifica seis diferentes usos de la gestión pública; como gestión, como gestión privada; como gestión empresarial; como gestión de calidad; como endoprivatización; y como gestión pública.

CUADRO N° 1.1.

Los Usos de la Gestión Pública

USOS	CARACTERÍSTICAS	EXPONENTES
Como Gestión	Plantea que la gestión es un proceso universal, pues considera que no hay gestión pública y privada, solo es una, sus enfoques administrativos y funciones son los mismos.	Baldwing, Weinberg, Gvishiani y Roberts Nancy, entre otros.
Cómo Gestión Privada	Sostiene que la gestión empresarial es el medio más apropiado para aplicarse a la gestión pública. Se tiene la idea de que, si los métodos y técnicas utilizados en la gestión privada han resistido las presiones y pruebas del mercado; entonces se deben aplicar a la administración pública y someter a las agencias del gobierno a la competencia.	Les Metcalfe, Richard Sue Lawrence Jones, Fred Thompson.
Cómo Gestión Empresarial	Parte de la crítica al gobierno por su ineficiencia y lentitud. Acepta la existencia del gobierno siempre y cuando se dirija como una empresa, de forma eficiente. La gestión empresarial en el gobierno promueve la competencia entre las agencias del gobierno; delegan el poder en los ciudadanos, no a la burocracia; evalúan los resultados de las agencias gubernamentales, no los insumos; las agencias de gobierno se dirigen por su misión, no por normas y reglamentos; ofrecen sus servicios a los clientes; se	Osborne, Gaebler y Barzelay

⁹⁰ Sánchez González, José Juan. *Gestión Pública y Governance*, op. cit., p. 158.

	basan y actúan de forma proactiva, previniendo los hechos, no de forma reactiva, cuando el hecho ya sucedió; ganan dinero, no sólo lo gastan; buscan constantemente la descentralización; se dirigen por los mecanismos de mercado; involucran a todos los sectores de la sociedad.	
Como Gestión de Calidad	Forma parte de la orientación general de las reformas del sector público en la OCDE. Dichas reformas se dividen fundamentalmente en dos etapas; el primer grupo de reformas conocido como “gerencialista” se caracteriza por la búsqueda de eficacia en el sector público, la adopción de varias formas de descentralización y/o privatización; el segundo tipo de reformas se orienta más hacia la gestión, los esfuerzos se concentran en la mejor calidad del servicio y la satisfacción al cliente.	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico.
Como endoprivatización.	Se refiere a la privatización de los mecanismos de gestión pública. Aparece como complemento de un primer proceso llamado exprivatización consistente en la estrategia del neoliberalismo por enajenar a los privados en patrimonio público; la segunda etapa, la endoprivatización incluye la sustitución de la gestión de los asuntos públicos por la idea de la metodología y técnicas del manejo privado.	Omar Guerrero Orozco.
Como Gestión Pública.	Este enfoque pretende recuperar a la gestión pública en su esencia gubernamental, como una actividad de los órganos Públicos.	Barry Bozeman, Laufer R. Burlaud, David Arellano, José Juan Sánchez.

Fuente: Elaboración propia en base a: José Juan Sánchez González. *Gestión Pública y Governance*.

Con el arribo de los modelos Gerencialistas, en la actualidad en mayor o menor grado, la gestión se plantea como un medio para hacer más eficiente al gobierno, el fin es tratar de reducir las aún existentes diferencias entre la administración pública y la privada, y así sólo hablar de gestión, obviando la utilización de la voz administración pública.

1.3.3. Dirección Pública.

En la actualidad el término *new public management* refiere a tres significados: como gerencia pública; gestión pública y dirección pública. Sobre ésta última en el idioma español la palabra dirección se utiliza para hacer referencia al proceso de gobernar en sus acepciones de mandar, regular y conducir, también suele utilizarse para referirse al

management. Señala Omar Guerrero que sin embargo la voz dirección tiene raíces más emparentadas con los vocablos *rex*, *regere* y *regulatio*.⁹¹ Explica Guerrero que en sus inicios la palabra dirección acompañó al concepto de gobierno; por ejemplo, para Carlos Juan Bonnín el gobierno era. “la autoridad creada para dar movimiento al Estado y una dirección común a todos los individuos para la ejecución de las leyes”.⁹² Posteriormente el ingeniero francés Henri Fayol, escribió en un trabajo titulado *Administration Industrielle et Générale* (administración Industrial y General) mencionó que la dirección de los asuntos de las firmas privadas se llevaban a cabo mediante la administración. Señaló que la empresa desarrolla fundamentalmente cinco operaciones: técnica, comercial, financiera, seguridad y contable, estas son coordinadas por una sexta actividad que es la administración, la cual tiene a su cargo articular el programa general de acción de la empresa, así como dar forma al cuerpo social, coordinar los esfuerzos y armonizar las acciones de la misma. Para Fayol, “administrar es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar, de modo que dichos elementos constituyen la configuración primigenia del manejo para cumplir con el trabajo de dirección de la firma”⁹³

Posteriormente la dirección fue integrada dentro del concepto de administración como una de sus etapas dentro del proceso administrativo integrado por las siguientes actividades: previsión, planeación, organización, coordinación, información, presupuestación y dirección. Al respecto la dirección fue definida por Gulick como la tarea continua de hechura de decisiones y su incorporación en órdenes e instrucciones generales y específicas para servir de liderazgo de la empresa.⁹⁴ Desde otro punto de vista la dirección es concebida como diversa a la administración, para Willoughby se debe distinguir la tarea involucrada en la conducción, supervisión y control de las operaciones, con la realización de las operaciones mismas; la primera tiene que ver con la función de dirección y la segunda con las de administración. Con dicha visión Willoughby redefinió la

⁹¹ Guerrero Orozco, Omar. “El “Management” Público: una Torre de Babel”, op. cit., p. 24.

⁹² *Idem*.

⁹³ Guerrero Orozco Omar. “Management” Público, un concepto elusivo. Cuatro variaciones sobre el mismo tema”. En Revista de Administración Pública, México, Instituto Nacional de Administración Pública, número 100, 1999, p. 194.

⁹⁴ Guerrero Orozco Omar. “El “Management” Público: una Torre de Babel”, op. cit., p. 24.

dicotomía ente política y administración; de esa forma en la medida en que la dirección refleja la esencia del mando quedaría emparentada con la gerencia.⁹⁵

Dice Omar Guerrero que, *management* se ha vertido al español como dirección, para ello refiere a la obra de Dwight Waldo *The Study of Public Administration* (Estudio de la Administración Pública), misma que al traducirla al español algunos párrafos fueron redactados de la siguiente forma: “La administración es la organización y dirección de hombres y materiales para lograr los fines del gobierno; y administración pública es el arte y la ciencia de la dirección aplicada a los asuntos del Estado”.⁹⁶

Por otra parte y tal vez omitiendo los antecedentes históricos de la voz dirección, para autores como Laufer y Burland la dirección pública es una disciplina nueva que afecta tanto a los gestores del sector privado como del sector público, a la comprensión de la gestión como a las ciencias administrativas, así como a los actuantes en la acción social como a los analistas de los fenómenos sociales: a los sociólogos de las organizaciones, de la comunicación, también a los especialistas de las ciencias sociales. “Por tanto dirección pública se sitúa en el cruce de lenguajes y tradiciones heterogéneas: Dirección y Ciencias de la Organización, de un lado, Ciencias Administrativas y Ciencias Políticas de otro”.⁹⁷

1.4. El Ciudadano y la Sociedad.

Las primigenias formas de organización humana surgen a partir de la agrupación de varios individuos movidos por la cooperación y con fines de supervivencia. En términos pragmáticos se puede decir que estos son las primeras asociaciones formadas a partir de fines específicos. Sin embargo, el ciudadano hace su aparición hasta el nacimiento de las primeras manifestaciones del Estado, concretamente en la polis griega y posteriormente en la civitas romana, hasta consolidarse con la aparición del Estado Moderno de Occidente.

Con anterioridad al surgimiento del Estado los individuos, eran siervos y vasallos, pero en tiempos modernos el ciudadano se caracteriza por ser sujeto de derechos políticos, los cuales son elevados a derechos jurídicos al triunfo de la Revolución Francesa. De esa forma el fortalecimiento de los ciudadanos como sujetos integrantes de la sociedad y del

⁹⁵ *Idem.*

⁹⁶ *Ibid.*, p. 25

⁹⁷ Sánchez González José Juan. *Gestión Pública y Governance*, op. cit., p. 39.

propio Estado contribuyó al apuntalamiento de la sociedad civil y a la expansión y fortalecimiento del Estado Moderno.

El termino ciudadano no se puede explicar si no es a partir de su vida asociada, de su intima relación con el nacimiento del Estado. Los primeros ciudadanos aparecen precisamente en las ciudades de la antigüedad en la *polis* griega y en la *civitas* romana, sin embargo la característica moderna del término surge con el triunfo de la Revolución Francesa al consagrarse los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano. Es en este momento cuando la legislación del Estado reconoce en los ciudadanos derechos políticos fundamentales como el sufragio universal.

El elemento más significativo del ciudadano es que nace como sujeto de derechos políticos. El ciudadano es parte de la vida instituida de la sociedad con el Estado, presenta diversas facetas dependiendo la actividad, el momento y el tipo de relación que se tenga con respecto a los órganos del Estado; pudiendo ser elector, usuario, beneficiario, conscripto, derechohabiente, propietario, contribuyente, cliente, etcétera. Por ejemplo en Roma para garantizar la preservación de la libertad, los ciudadanos tenían que acudir al censo, pues era el Estado el que le daba y garantizaba dicha libertad. Inscribirse al censo significaba libertad; permitía contar a los ciudadanos y evaluar así tanto las potencialidades militares como los futuros ingresos fiscales, el censo estructuraba a los romanos, el *populus* era capaz de actuar colectivamente.⁹⁸

En las ciudades antiguas ser ciudadano era ser parte de la cultura y de la vida de la ciudad, el ciudadano se debía a la ciudad. En la antigüedad ser ciudadano era ser libre, pero la libertad sólo era posible en el marco de la ciudad donde se entrelazaban relaciones sociales; pertenecer a la ciudad era ser civilizado, pero la civilización no se restringía a las técnicas de supervivencia acompañadas de algunos preceptos éticos, el hombre civilizado requería de una familia o un grupo de compañeros. En Roma, por ejemplo, el ciudadano no es independiente necesita la mediación de la colectividad llamada indistintamente ciudad, cultura o civilización. Para los antiguos de la *polis* y la *civitas*, su ciudad era sinónimo de ciudadanía, libertad y cultura.

El hombre de la antigüedad no era capaz de reconocerse a sí mismo; necesitaba la mirada de los otros, ignoraba la interioridad el ciudadano era toda exterioridad, el hombre

⁹⁸ Dupont, Florence. *El Ciudadano Romano*. Buenos Aires, Javier Vergara editores, 1992, p. 22.

de la antigüedad era más un ser público que privado, se enfrentaba a la opinión de los demás en todos los lugares de su existencia. Grecia y Roma como todas las culturas de la antigüedad eran sociedades de condena y alabanza. El honor y el repudio colectivos servían para regular todo lo que en el ciudadano no dependía de la ley o las instituciones, es decir su vida moral pública.⁹⁹

Durante la Edad Media la extensión del sistema feudal provocó el regreso a la vida rural con una consecuente disminución de la vida pública, la actividad se ceñía al cultivo de las tierras y los feudos sobrevivían de forma autárquica.

La emigración de grandes cantidades de siervos hacia las villas que en sus inicios eran mercados y que paulatinamente se fueron convirtiendo en ciudades donde la comunidad rápidamente logró conjugar el comercio, la cultura y la vida social con libertad de acción.

Las concentraciones humanas crearon nuevas necesidades, mismas que a su vez produjeron nuevas especializaciones profesionales que fueron determinantes en la organización económica y social de las ciudades medievales. El orden social del medioevo se basaba en estamentos. La vida económica se basaba fundamentalmente en el campo, en la agricultura, no existían las organizaciones campesinas pues los siervos formaban parte de la propiedad del feudo. Contrariamente en las ciudades, los gremios eran organizaciones profesionales, artesanas y manufactureras, la profesión se transmitía de generación en generación, el hombre medieval se explicaba el mundo a partir de la organización gremial, no como individuo. El hombre tenía conciencia de sí únicamente en cuanto miembro de una raza, pueblo, familia, asociación gremial.¹⁰⁰

Fue en las ciudades Italianas donde se empezó a cambiar esta concepción donde el hombre surge como individuo singular y único. Sin embargo la concepción del hombre como individuo poseedor de derechos, surge hasta la Revolución Francesa donde la masa revolucionaria luchó contra los privilegios de la nobleza y el clero. La constitución de 1791 estableció una monarquía limitada; todos eran ciudadanos, sin embargo el sistema electoral los dividía, los ricos propietarios eran ciudadanos activos y la gran masa de hombres era ciudadanos pasivos sin derecho a participación política. En septiembre de 1792 se reunió la

⁹⁹ *Ibid.*, p. 29.

¹⁰⁰ Mayer, J.P. *Trayectoria del Pensamiento Político*, México, Fondo de Cultura Económica, 1970, p. 79.

convención, la cual redactó la Constitución del año III; *los jacobinos* tomaron el poder y eran apoyados por las masas de París, la nación se proclamó soberana, el gobierno se centralizó y el poder del Estado se puso al servicio de los ciudadanos, pero también por encima de ellos.

El principal legado de la Revolución Francesa son las ideas de libertad, igualdad y fraternidad, con las cuales se le dio sentido a los derechos del hombre y del ciudadano; su párrafo inicial decía: *les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits* (los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos). Sin embargo también los derechos de los hombres y el nacimiento de los modernos ciudadanos no se pueden explicar separados del Estado. En su segundo párrafo la misma carta de declaración, expresa la conexión del Estado con los derechos del hombre y del ciudadano; *Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont: la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression.* (La meta de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Sus derechos son: la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión).¹⁰¹

En las tres ideas básicas del pensamiento revolucionario francés se explica y fundamenta el nacimiento y desarrollo del capitalismo como sistema social de producción; la libertad: de pensamiento, de acción y la seguridad de la propiedad son las dos aspiraciones fundamentales de la burguesía francesa de esa época; la igualdad: implica fundamentalmente y por encima de todo igualdad de derechos a ser nombrado para desempeñar cargos y funciones de orden público; por su parte la fraternidad: es la síntesis del hombre como ciudadano en sociedad, pues todos están unidos al servicio de un solo gran fin, la fraternidad es la hija de la libertad y la igualdad. En la práctica significó la fraternización de todos los hombres en Francia, pues los hacía libres e iguales; se redujeron las barreras sociales, los hacía a todos *citoyen y citoyenne* (ciudadanos y ciudadanas).¹⁰²

De igual forma, el fortalecimiento de los ciudadanos trajo consigo el fortalecimiento de la sociedad civil y del naciente Estado moderno. Sin embargo la nueva forma de

¹⁰¹ *Ibid.*, pp. 167-168.

¹⁰² *Idem.*

organización social cambió los nulos derechos individuales del régimen feudal por el vicio de la pasividad ciudadana.

El vasallaje propio del feudalismo consistía en una relación de dependencia y de fidelidad del vasallo con respecto al señor, al cual se comprometía a obedecer mediante juramento; también el señor adquiría un compromiso, el de proteger al vasallo frente a las posibles invasiones enemigas. En las postrimerías del feudalismo, durante el absolutismo, el súbdito gozaba de un poco de libertad, pero no era un individuo autónomo, pues estaba sometido a la autoridad del soberano, que era el único autónomo. Al triunfo de las revoluciones liberales los antiguos súbditos se convirtieron en ciudadanos sometidos únicamente al imperio de la ley; es decir el paso de la condición de vasallo y súbdito propios del régimen feudal a la democracia es también el paso a la condición de ciudadanos.

En las primeras décadas del siglo XX el Estado del bienestar nació con el propósito de proteger los derechos fundamentales de desarrollo de los ciudadanos, es decir los económicos, sociales y culturales. Para cubrir dichos satisfactores el Estado tiene que recabar fondos, para ello ha utilizado dos procedimientos: uno al convertirse en empresario y gestionar la riqueza y traducirla en beneficios para los ciudadanos; el segundo, al crear y programar un sistema fiscal de modo que los ciudadanos paguen impuestos en proporción a su nivel de renta y patrimonio. De esa forma el Estado considera como una de sus tareas fundamentales la de practicar la justicia distributiva al redistribuir la riqueza de la sociedad para que todos los ciudadanos disfruten al menos de un mínimo de bienestar.¹⁰³

La principal característica del Estado benefactor era la intervención en la economía y por lo tanto en las cuestiones de propiedad y en muchos otros aspectos de la vida social, de modo que adopta la característica de Estado de providencia, pues los ciudadanos se acostumbran a que sea el Estado el que recauda los impuestos así resolver los problemas de la sociedad. Desde esa perspectiva, dicen los críticos, el Estado asume un posición paternalista y los ciudadanos por tanto una posición de dependencia pasiva.

El Estado benefactor terminó por degenerar en algo próximo al paternalismo. Ciertamente los ciudadanos se quejan y reclaman, pero van quedando incapacitados para percatarse de que son ellos quienes han de encontrar soluciones, pues piensan que si el

¹⁰³ Cortina, Adela. *Los Ciudadanos como Protagonistas*, Barcelona, editorial Galaxia Gutenberg, 1999, p. 28.

Estado es dueño del fisco, él tiene que encontrar las soluciones. El Estado paternalista ha generado ciudadanos dependientes pasivos, apáticos y mediocres, alejado de todo pensamiento de libre iniciativa, responsabilidad o empresa creadora. Un ciudadano que no se siente protagonista de su vida política y social.¹⁰⁴

La pasividad de los ciudadanos se ve acentuada en los sistemas autoritarios donde la economía planificada pone en manos del Estado todos los recursos de la sociedad. Si la coordinación del mercado se convierte en tarea del Estado la actuación de la sociedad se ve limitada, teniendo por tanto los ciudadanos pocas oportunidades de desarrollo individual.

El ciudadano como sujeto de derechos y obligaciones surge con el Estado Moderno de derecho y el capitalismo como forma de organización económica; dicho sistema, a decir de *Robert Dahl*,¹⁰⁵ en su desarrollo ha creado un amplio estrato intermedio de propietarios que por lo general buscan autonomía, libertad, educación, derechos de propiedad, así como su participación en el gobierno. El propio autor refiere a *Alexis de Tocqueville*, mismo que escribía en su libro de *La democracia en América*, que las empresas económicas de esa sociedad eran poseídas y estaban administradas por individuos y familias, sin embargo el punto dominante era que esa economía era altamente descentralizada, donde el Estado aparecía muy poco. De igual forma cualquiera que sea su actividad dominante, una economía descentralizada que contribuye a crear una nación de ciudadanos independientes es altamente favorable para el desarrollo y mantenimiento de las instituciones democráticas.¹⁰⁶

En el mismo orden de ideas, en el momento en que se habla de sociedad se hace referencia al término sociedad civil, se entiende por ésta a la organización social que no se encuentra dentro de los poderes del Estado, por lo tanto para poder entenderla se tiene que explicar con referencia al Estado, a su aparición. La explicación histórica que se le ha dado a la sociedad civil se puede ubicar en tres distintos momentos: antes de la aparición del Estado, durante su desarrollo y en una etapa posterior a éste.

Para la doctrina iusnaturalista antes del Estado existieron diversas formas de asociación que los individuos formaban entre sí para satisfacer diversos intereses y sobre

¹⁰⁴ *Idem.*

¹⁰⁵ Dahl, Robert. *La Democracia. Una Guía para los ciudadanos*, Madrid, editorial Taurus, 1999, p. 192.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 194.

las cuales el Estado se sobre puso para regularlas, pero sin obstaculizar su desarrollo e impedir su renovación constante.

En la tradición griega del pensamiento aristotélico, el Estado es la consecuencia natural de la sociedad familiar, la unión de éstas forman la comunidad, la ciudad, la polis. En el mismo sentido para Jonh Locke la primera sociedad fue la que se estableció entre el hombre y la mujer como esposa; de ella nació la sociedad entre los padres y los hijos y ésta dio origen a la sociedad entre el amo y los servidores. Dichas asociaciones, no necesariamente son una sociedad política o civil; ya que existe sociedad política, donde cada uno de los miembros ha renunciado al poder natural, entregándolo en manos de la comunidad para todos aquellos casos para acudir en demanda de protección para la defensa de la ley que se estableció. De esa forma, las personas que viven unidas formando un mismo cuerpo y disponen de una ley común, con un organismo judicial a quién recurrir, con autoridad para dirimir las diputas entre ellos, viven en sociedad civil. Aquellos que no cuentan con nadie a quien apelar, siguen viviendo en estado de naturaleza y a falta de autoridad son cada uno de ellos jueces y ejecutores por sí mismos.¹⁰⁷

El pensamiento de Hobbes surge como antítesis de la sociedad natural, como esencia de la naturaleza social del hombre, tal como era concebida por Aristóteles. En el modelo hobbesiano la organización de la sociedad civil se caracteriza por el acuerdo de los individuos para salir del Estado de naturaleza e instituir una sociedad civilizada.¹⁰⁸ Dice Kant que, El hombre debe salir del Estado de naturaleza en el que cada quién sigue los caprichos de su fantasía y unirse con todos los demás, sometiéndose a una relación públicamente legal, abandonar la vida salvaje sin ley para entra en un estado civil.¹⁰⁹

Por su parte el uso del término sociedad civil vinculado directamente al Estado o sistema político es de derivación marxista, en Marx la sociedad civil significa el conjunto de relaciones interindividuales que están fuera o antes del Estado, es la sede de las relaciones económicas sobre las cuales se elevan la superestructura jurídica y política.¹¹⁰

Para el pensamiento de Marx la aparición de la sociedad se halla estrechamente unida al pleno despliegue del capitalismo, a la liquidación definitiva del orden social

¹⁰⁷ Locke, Jonh. *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Madrid, 3ª reimpresión, editorial Aguilar, 1976, pp. 64-65.

¹⁰⁸ Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad*, op. cit., p 56.

¹⁰⁹ Kant, Immanuel. *Principios Metafisicos de la Doctrina del Derecho*, México, UNAM, 1978, pp. 182-183.

¹¹⁰ Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad*, op. cit., p. 58.

estamental y consolidación de la sociedad civil. La gran importancia que tuvo el concepto desde finales del siglo XVIII consistió en la suposición que corregía el concepto “iusnaturalista” del individuo aislado, nacido de la tensión política provocada por las exigencias de libertad e igualdad de la burguesía frente al Estado absoluto y a los privilegios de linaje, ya que los derechos de libertad constituyeron para la burguesía el objetivo de la lucha política. El espíritu y la forma de la sociedad civil sólo se comprende si se le explica sobre la base de su explicación desde el Renacimiento y la Reforma; en los posteriores siglos hasta la Revolución Francesa se prepara la secularización y emancipación respecto a lo eclesiástico, el individualismo y el liberalismo, como supuestos de la democracia igualitaria y de la economía burguesa. Así, la sociedad civil, según la idea económica capitalista, se basa en relaciones de mercado puras entre sujetos iguales y libres, para traficar económicamente con plena libertad de contratación, sin intervenciones molestas de las autoridades, disponiendo libremente de su propiedad privada.¹¹¹

En la actualidad a tal grado ha entrado en la práctica cotidiana la idea de que la sociedad civil sea lo anterior o contrario al Estado, que se hace necesario hacer un esfuerzo para convencerse de que durante siglos la misma expresión fue usada para designar al conjunto de las instituciones y normas que hoy constituye lo que se llama Estado. Durante los dos últimos siglos el proceso de emancipación de la sociedad frente al Estado fue seguido por un proceso de reapropiación de la sociedad por parte del Estado; el Estado sufrió una transformación, paso de ser Estado de derecho a Estado social, con la aparición de un fenómeno singular de simbiosis de la sociedad y el Estado; donde el Estado penetra todas aquellas actividades desarrolladas por los individuos, de las más sensible es la regulación de las actividades económicas. Sin embargo dicho proceso no sólo se caracteriza por la penetración del Estado en la sociedad, sino también por que la sociedad ha permeado en el propio Estado con el desarrollo de diversas formas de participación en las alternativas políticas con el crecimiento de las organizaciones de masas que ejercen directa o indirectamente un poder político frente al Estado, formando parte de éste.¹¹²

Desde principios del siglo XX el Estado logró una gran expansión, centralizando e interviniendo en todas aquellas áreas que tradicionalmente estaban reservadas para la

¹¹¹ Heller, Herman. *Teoría del Estado*, México, FCE, 9ª reimpresión, 1983, pp. 124-127.

¹¹² Bobbio, Norberto. *Estado Gobierno y Sociedad*, op. cit., pp. 66-67.

sociedad y el mercado. Desde principios de los años ochenta en varios países del mundo se empezó a cuestionar el tamaño y la misión del llamado Estado del bienestar y en la actualidad la discusión se centra no solo en el tamaño del Estado sino en su nueva relación con la sociedad. Incluso algunos autores vaticinan el triunfo de la era del mercado con la consecuente desaparición del Estado-Nación, tal como lo mencionan diversos autores.

La discusión se centra en la definición de los límites del Estado y el mercado o la sustitución del segundo por el primero. El fundamento se basa en que la sociedad en su conjunto se opone al crecimiento excesivo de la burocracia del gobierno, ya que la lógica simple que proponen los esquemas de mercado son más atractivos que aquellas soluciones cooperativas y democráticas para la solución de los problemas comunes.

Se argumenta que, la sociedad civil es una alternativa de gobierno democrático, que delimita el libre espacio en el cual se cultivan las disposiciones y el comportamiento democrático de los individuos en sociedad, no niega al mercado, pero su actuación disminuye los efectos del egoísmo comercial. El gobierno democrático se presenta como la forma más pura de expresión de la asociación civil, como la asociación de todas las asociaciones.¹¹³

En la actualidad se encuentra en debate el papel de la sociedad civil, particularmente su papel frente al Estado, sobre lo que es y lo que debería ser. Uno de los enfoques se refiere a la concepción que se tiene de la sociedad como sinónimo del sector privado y como contraposición el sector público. Dentro del sector público se enmarca la política y lo que es común a todos: donde se pagan impuestos, se vota, se toman decisiones jurídicas, se cumplen las obligaciones cívicas y sociales; en contraposición en el ámbito privado, se lleva a cabo todo lo demás, lo privado, lo individual.

Un segundo enfoque se refiere a la sociedad como sinónimo de comunidad, la propuesta responde a la creencia de que el mundo está dividido en dos dominios; uno el ámbito gubernamental y otro el de los privados. El enfoque comunitario no considera que el dominio de los privados sólo se restrinja a la solidaridad, la defensa de los derechos individuales, la caridad y el dominio de los empresarios, por el contrario, están convencidos que la gente pertenece a una comunidad y por lo tanto se interrelacionan ; la sociedad civil

¹¹³ Barber J. Benjamín. *Un Lugar para Todos: como fortalecer la democracia y la sociedad civil*, Barcelona, editorial, Paidós, 2000, p. 15.

es una mezcla compleja de relaciones sociales ineludibles que unen a las personas desde las familias y asociaciones similares como clanes, vecindarios, congregaciones o jerarquías sociales más amplias; la sociedad civil es una zona en la que la gente interactúa, se asocia en comunidades y la consideran como una condición indispensable para la unión social.¹¹⁴

Un tercer enfoque concibe a la sociedad como el espacio de todos los ciudadanos que desean una actividad cívica revitalizada, que no esté limitada sólo a los cálculos racionales del mercado, ni a las prácticas sectarias de los grupos sociales. La idea es crear un marco más flexible para el debate político y civil donde los espacios sociales comunes no sean definidos exclusivamente por lazos de sangre, filiación a un grupo o por relaciones económicas; se requiere de un espacio público y abierto de participación voluntaria y no coercitiva. La sociedad civil fuertemente democrática requiere de espacios participativos, donde el pluralismo es una condición indispensable.¹¹⁵ En suma, ciudadano se refiere al sujeto activo, surgido con el Estado Moderno con derechos políticos plenos y, él cual interviene ejercitándolos en los asuntos del gobierno de su país. No es, por supuesto, un ente inerte que se encuentra al margen de los asuntos públicos.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 34.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 45.

CAPITULO II.

LA GESTIÓN PÚBLICA Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En el presente capítulo en primer lugar se hace un breve análisis, en el cual se contrastan las voces Administración Pública y Nueva Gestión Pública, para destacar sus principales diferencias. Se hace la distinción entre Gerencia y Gestión Pública, donde el primero se refiere al nivel operativo de las dependencias gubernamentales y el segundo se sitúa en el nivel directivo. Destaca la revalorización de la Gestión Pública la cual responde a contextos públicos y políticos de gran densidad y se encuentra presente en todo el proceso de la administración pública.

Una breve descripción de los modelos de gestión pública los cuales derivan de uno principal que parece tener influencia a escala planetaria, el “*New Public Management*”, (Nuevo Manejo Público). Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, existen actualmente cuatro modelos que responden al grado de desarrollo de los países miembros: el modelo anglosajón, el europeo continental, el europeo septentrional y el de los países en transición.

Se abordan las principales características de la nueva gestión pública como modelo de implementación económica en la administración pública, del cual destacan características específicas como, privatización, desregulación, subcontratación y servicio al cliente. En el otro extremo se encuentra el enfoque social minimizado ante los atributos económicos del mercado. Sin embargo pese a la validez de los argumentos en contra de la falta de eficiencia de la burocracia, aceptarlo como tal sería reducir la función del gobierno a dimensiones simplistas dejando fuera importantes asuntos sobre impacto social y político.

Se hace un breve recuento del desarrollo del Estado en su relación con la sociedad civil, así como las diversas facetas de la sociedad civil frente al Estado desde el siglo XVIII. Finalmente se abordan las diversas relaciones entre la gestión pública y los ciudadanos en el tratamiento de los asuntos públicos. Las nuevas tendencias sobre participación social y la importancia histórica del Estado y su administración pública en el manejo y protección de los asuntos públicos.

Se tratan de identificar las principales características que definen las tendencias actuales de la Administración Pública tanto en su orientación administrativa a través de la

gestión pública, como en su parte política mediante la participación ciudadana en la llamada *governance*.

Finalmente se identifican los elementos que caracterizan a la gestión pública del modelo gerencialista en el tratamiento de los asuntos públicos, así como el abandono que han sufrido los mecanismos tradicionales de la administración pública como es la hechura e implementación de *policy*, sin duda herramientas de gestión administrativa y de participación pública ciudadana.

2.1. Administración Pública y Gestión Pública.

La definición de administración pública y su objeto se caracterizan por sus atributos estatales, la utilización del término empezó a manejarse a partir de 1887 en los Estados Unidos, pero su objeto de estudio es tan antiguo como el gobierno mismo. De hecho su estudio nace con Carlos Juan Bonnin en 1808.

La administración pública es la actividad organizadora del Estado en la sociedad, es su cualidad y sólo puede explicarse a partir de él. Consiste en la actividad Estatal y sus atributos han sido reconocidos desde el propio nacimiento del Estado Moderno; en Alemania Carlos Marx se refirió a la actividad organizadora del Estado y Lorez von Stein a la actividad del Estado; en tanto que en Estados Unidos Woodrow Wilson discernía sobre el gobierno en acción, Luther Gulick sobre el trabajo del gobierno y Marshall Dimock se refería a la administración pública como a la parte constructora del Estado.¹

Por su parte el vocablo *public management* al introducirse en Europa y América se tradujo de manera similar como gerencia pública y gestión pública. Para Enrique Cabrero², con respecto a su origen, el término *public management* se empezó a utilizar con gran insistencia en los Estados Unidos desde finales de los años setenta. El énfasis en su

¹ Guerrero, Orozco, Omar. *Principios de Administración Pública*, Bogota, Escuela Superior de Administración Pública, biblioteca digital, p. 3.

² Cabrero Mendoza, Enrique. Estudio Introductorio. En Bozeman, Barry, *La Gestión Pública su Situación Actual*, México, FCE, 1998, p. 23.

Al respecto Bozeman menciona que la diferencia entre gerencia y gestión pública sólo es de matiz pues ambas voces refieren al *public management*.

Respecto a la administración pública en los Estados Unidos, se encuentran dos corrientes claramente diferenciadas: El enfoque “P” surgido de la escuela de las políticas públicas y que se concibió como el manejo directivo de las políticas de gobierno, y el enfoque “B”, que surge de la escuela de negocios, recuperando los conceptos básicos de la administración de empresas.

utilización resaltaba que, el buen gobierno es aquel donde el conjunto de redes de dependencias gubernamentales funciona adecuadamente, es decir con eficiencia en la ejecución de los fondos públicos, con eficacia en la interacción con agentes y agencias externas, así como con la legitimidad en la prestación del bien o servicio que produce. Durante los años ochenta y noventa del pasado siglo la influencia del *New Public Management* se adoptó en otros países, pero con sus matices, por ejemplo; en Francia se adopta la voz gerencia pública, con el consecuente abandono de la clásica voz gestión; por su parte, en España se toma el galicismo gestión pública, y en América latina se utilizan ambos términos a veces de forma indistinta, lo que acrecienta la confusión.

En la actualidad se ha extendido la utilización de los términos gestión y gerencia pública para referirse al *public management*, el cual pretenden contrastar con el esquema tradicional de la administración pública, sin embargo, señala Omar Guerrero que, la realización contundente entre los términos administración pública y gerencia pública la realizó Dwight Waldo, quien afirmó que la voz administración pública se refiere a dos aspectos básicos: a la actividad organizada del Estado y a la ciencia que estudia dicha actividad, siendo un fenómeno en la cultura planetaria.³

Desde el punto de vista teórico, la Gestión Pública representa una orientación o campo de interés que bajo un mismo objeto incluye una gran diversidad de investigaciones empíricas; en su nivel práctico corresponde al conjunto de políticas públicas para modernizar, reformar y transformar la administración pública en un organismo más flexible, apto, ágil y capaz para dar atención a los requerimientos ciudadanos.⁴

La gestión pública se refiere al nivel operativo de las dependencias gubernamentales, en tanto que, el concepto de gerencia pública se sitúa en el nivel directivo, aunque en su etapa operativa, destacando actividades de liderazgo, capacidad y creatividad del tomador de decisiones en un contexto de amplia complejidad e incertidumbre.

La gestión pública, para Bozeman⁵ es un campo construido sólo por la práctica y el conocimiento tácito, es producto del desarrollo institucional más que del desarrollo intelectual, por lo que está en peligro de perder la orientación y rumbo, debido a que debe

³ Guerrero Orozco, Omar. *Teoría Administrativa del Estado*, México, Oxford University Press, 2000, p. 40.

⁴ Bozeman, Barry. *La Gestión Pública su Situación Actual*, México, FCE, 1998, p. 37.

⁵ *Idem*.

aspirar a ser teórico y no sólo de índole práctico.

La gestión pública no puede ser considerada como una simple traducción de ideas, técnicas y propuestas, es mucho más amplia y más compleja, integra más variables y más preocupaciones por el diagnóstico del problema que por las soluciones técnicas. Dichas complejidades se encuentran inmersas dentro de la administración pública de la cual el propio Weber opinaba que, la aparición de la administración burocrática es el germen que ha dado funcionalidad al Estado moderno en occidente, así el desarrollo de la diversas formas modernas de asociación en toda clase de terrenos; Estado, iglesia, ejercito, partidos políticos, asociaciones económicas y mercantiles, etcétera, coincidieron con la creciente forma de organización burocrática. La administración burocrática no solo es la más racional desde el punto de vista técnico, es además inseparable de la necesidad de la administración de masas (personales y materiales). A decir de Weber⁶ aún en momentos de transformación la burocracia sigue funcionando, durante, antes y después del momento legal la burocracia sigue en movimiento debido a su gran capacidad de organización.

Ante tal complejidad, no debería desligarse la gestión de la administración como opina José Juan Sánchez⁷, tampoco deberían emplearse indistintamente los términos gerencia pública y gestión pública. Pues, mientras que la primera se encuentra referida a funciones directivas y de liderazgo, la segunda es una actividad que permea en todo el proceso administrativo público, es decir en todas las etapas en las que se desarrolla la administración pública.

La gestión pública es un instrumento que responde a contextos públicos de gran densidad y a procesos que, ubicados en el ámbito de las sociedades abiertas demandan al gobierno y a la administración pública respuestas puntuales y eficaces. Por ello la gestión pública debe ser revalorada tanto en su carácter organizativo institucional y social. Dentro de los procesos gubernamentales y administrativos, es una palanca de la acción organizada del Estado y punto de confluencia para que los grupos organizados de la sociedad tengan oportunidad de enlazarse con el gobierno a través de acciones específicas.

La gestión pública no se refiere solo a las técnicas administrativas, sino que tiene un horizonte del cúmulo de problemas públicos que afectan a los diversos públicos

⁶ Weber, Max. *Economía y Sociedad*, México, FCE, p. 179.

⁷ José Juan Sánchez González. *“La Gestión Pública: Una aproximación Teórica y Práctica”*. Mimeo, p. 19.

ciudadanos, en correspondencia con escenarios abiertos, plurales y democráticos. Al respecto, Ricardo Uvalle⁸ se refiere al gobierno como aquel donde la gestión pública es a la vez un espacio de conexión, deliberación, acuerdos y cooperación que permite diseñar soluciones a problemas específicos, es decir a problemas de grupos de interés. En suma la gestión pública en el gobierno emprende tareas de cooperación con los grupos ciudadanos, evalúa costos y ventajas, alienta la coordinación entre grupos ciudadanos, acepta que, en el espacio público tienen cabida los grupos privados y sociales, convoca de manera plural a los ciudadanos en los problemas comunes, articula los esfuerzos públicos y privados, reconoce que en la vida pública coexisten mercados económicos políticos y públicos, aplica como método institucional las políticas públicas, reconoce que las decisiones horizontales son mejores que la cupulares, reconoce la importancia de la evaluación pública en términos de impacto, es decir de aceptación o rechazo de lo efectuado.

2.1.1. Los Modelos de Gestión Pública.

La administración pública personifica la parte activa del Estado, es la relación de vínculo entre la sociedad y el Estado. Históricamente la administración pública hace su aparición bajo cuatro condiciones definibles e identificables: primero, surge a partir del divorcio entre la sociedad y el Estado; segundo, la necesidad de que surgiera una mediación entre Estado y la sociedad; tercero, una doble forma de mediación, por un lado los grupos de la sociedad y el Estado, y la administración pública como mediación entre el Estado y la sociedad; cuarto, el surgimiento de una organización bipolar de la mediación, los grupos sociales en el legislativo y la administración pública dentro del ejecutivo.⁹

Sin embargo, en la actualidad con el repunte del pensamiento económico neoclásico, la relación político-administrativa que caracteriza a la administración pública comienza a adquirir tintes económicos y se inclina por la desvinculación del Estado y su Administración Pública supliéndola por la propuesta gerencialista de la Nueva Gerencia Pública.

⁸ Uvalle Berrones, Ricardo. “*El Carácter Multifacético de la Gestión Pública Contemporánea*”. En Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, IAPEM, N° 37, p. 11.

⁹ Guerrero Orozco, Omar. *La Administración Pública del Estado Capitalista*, México, distribuciones Fontamara, 2ª Edición, 1988, p. 214.

Uno de los grandes descubrimientos de la visión económica neoclásica sobre la transformación del Estado es que debe acercarse a la sociedad, pero no en el sentido de la participación misma de los ciudadanos, sino vistos estos como clientes consumidores. Al respecto, dicha visión tiene un capítulo de participación social, pero esto de manera secundaria ya que su propuesta inicial no observa ciudadanos sino consumidores. Según esa visión la eficacia del Estado aumenta al escuchar, primero la opinión de los empresarios y después de los consumidores.

En la visión que el modelo económico neoclásico tiene del Estado, la participación social en la hechura e implementación de políticas se debe dar al interior del proceso mediante encuestas de clientes. Es el caso de los grupos pobres, tratados bajo la modalidad de consumidores insatisfechos. De modo que las encuestas de clientes como las efectuadas en la India, Nicaragua, o Tanzania o la carta de derechos ciudadanos en Malasia, obran como medios para hacer escuchar su voz. Con el afán de mejorar los servicios prestados los países miembros de la OCDE enmendaron a la administración pública, dicha reforma que puede resumirse de la siguiente forma: abandonar la noción de vínculo entre administrador y administrado, para considerar que la administración es un servicio cuyo cliente es el público.¹⁰

El llamado Nuevo Manejo Público como modelo de gestión impulsado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico propone que la administración pública una vez reformada a fondo, sea puesta al servicio del cliente; que se establezcan mercados en el seno de los procesos gubernamentales; que se desarrolle la competencia mercantil entre las dependencias administrativas; que se constituya la orientación empresarial de tipo privada dentro del Estado; y que se decrete la separación tajante entre política y administración, reforzada con la dicotomía entre *management* y *policy*.¹¹

La nueva forma de gestión, es decir el *management público*, trata de describir cómo algunas partes de la administración pública se adaptan a los mecanismos y metodologías del sector privado. Dicho manejo conlleva la transformación de los modelos de gestión del sector público; existen dos principales el *down-grid* y el *down group*: el primero supone

¹⁰ Guerrero Orozco, Omar. *Gerencia Pública en la Globalización*, México Universidad Autónoma del Estado del México – Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 169.

¹¹ *Ibid.*, p. 177.

que el sector público se diferencia decrecientemente con respecto del sector privado por cuanto a personal, estructura salarial y métodos de acción; el segundo implica la reducción de límites que la uniformidad y rigidez propios de las reglas y procedimientos imponen a la acción de la administración pública, específicamente en lo tocante al personal, los contratos y la estructura financiera.¹²

Sin embargo, los contrastes entre los modelos gerenciales y el modelo clásico de la administración pública son: en primer lugar las modificaciones presupuestarias destinadas a mejorar la transparencia contable y relacionar los costos con los resultados logrados, no tanto con los recursos consumidos. Para este punto, se demandan indicadores que sirvan para medir los resultados. En segundo lugar se observan a las organizaciones como una cadena relacional con escasa confianza entre el actor principal y los agentes secundarios, es decir como una red de contratos signados capaces de adecuar los incentivos a los resultados. En tercer lugar se desagregan las tareas de la administración pública a través de formulas semicontractuales o cuasimercantiles y se introduce la distinción *comprador-proveedor* para sustituir a la estructura unificada de prestación y planificación funcional. En cuarto lugar se fomenta la competencia entre los entes públicos, las empresas privadas y las organizaciones no lucrativas que prestan los servicios públicos. Finalmente se descentralizan los servicios hasta la célula mínima posible del servicio para facilitar a los clientes mayor margen de opción entre proveedores alternativos, más que hacer que los usuarios se manifiesten sobre los efectos de los servicios que reciben.

En el terreno instrumental los modelos de aplicación responden entre otros, a contextos nacionales de desarrollo institucional. De esa forma, pese a las especificidades de cada país y a los diferentes ritmos de aplicación, existen principios de aplicación, en mayor o menor grado, de acuerdo a las características propias de cada administración o de los objetivos que se busquen con dichas reformas. La modernización de la administración, según la visión neoliberal, se caracteriza por: la consideración del usuario como cliente, afirmación de que los servicios públicos deben obedecer a reglas de competencia para ser más eficaces y eficientes, que se interese por la evaluación y la rendición de cuentas como

¹² Patrick Dunleavy y Christopher Hood. “De la Administración Pública a la Nueva Gestión Pública: Ensayo sobre la Experiencia Modernizadora de diversos Países Desarrollados”, *Gestión y Análisis de Políticas*, número 3, Madrid, 1995, p. 105.

forma de control democrático y de aseguramiento de la calidad, así como del uso de técnicas contractuales como alternativa a la acción unilateral del Estado.¹³

El cambio que tienen que experimentar las administraciones públicas de los países, está orientado y caracterizado en la legitimación de acciones públicas por los resultados generados. La práctica es evidente en aquellos países que pertenecen a la OCDE y que implementan políticas para mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos, como una vía para su transformación. Para la OCDE los clientes son todos los ciudadanos, las empresas, las colectividades y grupos, es decir todos los miembros de la sociedad con los que está en contacto la administración. Según la OCDE el origen del problema es que el punto de vista del cliente, es decir de la sociedad, no coincide necesariamente con los intereses de las autoridades electas o con las necesidades definidas por ellas.¹⁴

Desde el punto de vista de la OCDE, la demanda central del público, así como de sus representantes, es que desean una administración más receptiva: es decir una administración más flexible, sensible, adaptativa y eficaz, para satisfacer al cliente. Para que la administración sea receptiva se requiere la participación activa y continua de los clientes, además debe ir acompañada de un cambio en la estructura administrativa y en el comportamiento del personal.¹⁵

El aspecto de mayor importancia para la Nueva Gestión Pública es que la administración se oriente hacia el cliente, que sea más eficaz, trabaje con eficiencia y que se base más en los resultados.¹⁶

Sobre las recomendaciones de la OCDE, algunos países han tomado medidas como la Cartas para los Servicios Públicos en varios países de Europa; el fin es mejorar el acceso de los clientes a los servicios, el incremento en la transparencia de los procesos de decisión, así como aligerar las informalidades inútiles; esto mediante la verificación y publicación de normas para la prestación de los servicios cada vez menos centralizados. Se busca adaptar los servicios a las demandas de los clientes, consultándolos sobre sus necesidades y

¹³ Sánchez González, José Juan. *Gestión Pública y Governance*, Toluca, Instituto de administración Pública del Estado de México, 2002, p. 260.

¹⁴ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. *La Administración al Servicio del Público*, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas, 1987, p. 27.

¹⁵ *Ibid.*, p.202.

¹⁶ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. *Las Transformaciones de la Gestión Pública: Las Reformas en los Países de la OCDE*, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas, 1997, p. 38.

preguntando sus reacciones sobre los servicios prestados, es decir, con mayor énfasis en los resultados del exterior, que en el análisis del interior.¹⁷

En la actualidad los países miembros de la OCDE, de acuerdo a las características que se adopten con respecto a las reformas en gestión pública, se pueden distinguir cuatro modelos, el anglosajón; el europeo continental; el europeo septentrional y el de países en transición.

El modelo anglosajón, se caracteriza por buscar reformas radicales en la gestión pública basadas en la doctrina de la Nueva Gestión Pública. Asume los esquemas de la teoría de la elección pública sobre la desburocratización de los aparatos públicos de gobierno y la recuperación del control de las organizaciones por los responsables políticos. Se plantea que los gobiernos deben dedicarse a hacer mejor las cosas usando menos recursos; las instituciones y las prácticas anticuadas deben reemplazarse por otras que conjuguen las realidades y las exigencias de una economía dinámica de mercado.

En general las reformas planteadas por el modelo se refieren a lo siguiente: la gestión de los servicios públicos debe basarse en la medida de lo posible a las prácticas de gestión aplicadas en el sector privado; la sustitución de las formas organizacionales jerarquizadas y fuertemente centralizadas por un contexto de gestión descentralizada; aplicación de soluciones diferentes; privatización y desregulación de los servicios públicos; mayor flexibilidad en la gestión de recursos financieros, materiales y humanos; así como la aplicación de códigos de ética. Los países más representativos en la introducción de este modelo son: Australia, el Reino Unido y Nueva Zelanda.¹⁸

Dentro de las reformas radicales se plantea que el gobierno adopte prácticas empresariales que promueva la competencia entre las distintas agencias gubernamentales, evaluando su desempeño y centrándose en los resultados. Procurando que sus agencias se impulsen por objetivos y misiones y no por las normas y reglamentos, prefiriendo los mecanismos de mercado a los burocráticos.¹⁹

El radicalismo llega al grado de proponer un cambio de paradigma en el gobierno, que a decir de Barzelay, el gran problema se encuentra en las diferencias de cultura

¹⁷ Sánchez González, José Juan. *Gestión Pública y Governance*, op. cit., p. 264.

¹⁸ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. *Las Transformaciones de la Gestión Pública: Las Reformas en los Países de la OCDE*, op. cit., p. 41.

¹⁹ Osborne, David y Gaebler, Ted. *La Reinención del Gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el*

organizativa: el paradigma burocratismo se enfoca a cómo han sido las cosas, mientras que el posburocrático a como deberían de ser; el burocrático se enfoca a la operación del sistema y en disponerse a decir no, mientras que el posburocrático se enfoca a ayudar a los clientes a resolver problemas; el burocrático se preocupa por las reglas vigentes, el posburocrático por el cliente y las políticas públicas, el burocrático se enfoca en el volumen y costo de los insumos, el posburocrático en producir valor neto; el burocrático se preocupa por las funciones y las responsabilidades, el posburocrático se preocupa por la gente y las relaciones laborales.²⁰

El modelo europeo continental, es el de mayor aceptación por los países de la Europa continental, se caracteriza por la utilización de una estrategia incremental en cuanto a las reformas en el modelo clásico de administración pública, adoptando cambios graduales y parciales que no afecten sus elementos constitutivos. En los países que han adoptado este modelo continúan vigentes rasgos estructurales como: la gestión administrativa, seguridad en el empleo y el servicio civil de carrera. A diferencia de éste, en el modelo anglosajón la gestión privada y la pública se consideran fundamentalmente distintas, así como la percepción sobre el papel del Estado, ya que mientras que en el modelo anglosajón desde la perspectiva de la Nueva Gestión Pública se le da prioridad a la reducción del papel del Estado en la economía y la retracción en el ámbito social; en el modelo europeo continental las reformas van dirigidas a reforzar la legitimidad de la intervención del Estado. El grupo de países que dirigen sus acciones en este sentido son: Grecia, Italia, Francia, España y Portugal, cada uno de ellos con sus diferencias y matices de acuerdo a su contexto nacional.

Se reconoce en esos países que, una de las preocupaciones tradicionales de la administración pública ha sido el estudio de la estructura, la forma de organización y su funcionamiento, esto debido a que la responsabilidad de las organizaciones públicas ante instituciones y actores políticos externos presiona a los administradores públicos para buscar la forma de organización cuasi perfecta. Sin embargo, también se reconoce que la estructura del sector público depende considerablemente de la historia y de las condiciones económicas y sociales de cada país, así como de ciertas ideas acerca de los propósitos del

sector público, Barcelona, Paidós, 1994, p. 47.

²⁰ Barzelay, Michael. *Atravesando la Burocracia: una nueva Perspectiva de la Administración Pública*, México, FCE, 1998, p. 42.

gobierno. La reforma del gobierno es una actividad común, pero no es probable que ninguna reforma gubernamental, por muy bien informada que esté por la teoría organizacional, pueda superar todas las tradiciones que se arraigan en la maquinaria del gobierno. Si no se comprende ese nivel macro de la restricción organizacional, fracasará irremediablemente todo intento de alteración del carácter del funcionamiento interno en la organización del gobierno.²¹

El modelo europeo septentrional, es aplicado por los países escandinavos y Holanda, dicho modelo se acerca a la Nueva Gestión Pública pero en una concepción menos radical y pragmática que lo separa del extremismo anglosajón. Estos países no cuestionan la existencia del modelo tradicional de gestión, pero sí su falta de eficiencia en algunos servicios públicos. Retoma algunos elementos de la gestión tradicional y otros de la Nueva Gestión Públicas, de la primera se conserva la presencia estatal en aquellas áreas estratégicas de la economía para regularla y en defensa de lo que ellos llaman economía social de mercado; de la segunda se realizan transformaciones radicales como: ajuste al gasto público; reorganización de servicios administrativos centrales; desregulación administrativa; desburocratización de organizaciones estatales y programas de privatización de servicios estatales.

El modelo de los países en transición, en el cual se ubican varios países con distinto nivel de desarrollo entre los que se encuentra México, Turquía, Corea y algunos países del ex bloque comunista de Europa del este. En este grupo de países existen rasgos comunes relacionados con la definición del modelo de gestión pública. Sin embargo el gran desafío para el conjunto de ellos es hacer frente al reto de afianzar elementos estructurales como consolidar un Estado de derecho, en muchas ocasiones frágil dando lugar a la aprobación de leyes y procedimientos, la creación de la figura del *Ombudsman* o el reforzamiento de controles externos y presupuestarios; son generales las reformas de la función pública dirigidas a fortalecer la profesionalidad y neutralidad.²²

Los países en vías de desarrollo, particularmente los latinoamericanos pusieron en marcha durante la década de 1980 reformas de primera generación dirigidas particularmente a la reducción del gasto público, redimensionamiento del aparato

²¹ Peters, Guy. *La Política de la Burocracia*, México, FCE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999, p. 241.

²² *Ibid.*, p. 280.

gubernamental, privatización de empresas y desregulación dirigidas a intentar alcanzar una disminución del déficit público, a la fecha siguen aplazadas o no han tenido el alcance de los países desarrollados en el seno de la OCDE. Al respecto Omar Guerrero²³ menciona que, entre las estrategias de privatización, destacan el debilitamiento paulatino de los servicios y organismos públicos a través del congelamiento la falta de inversión, la transferencia de tareas al sector privado junto con la transferencia del personal y los recursos públicos. Ello llevó al debilitamiento de las administraciones públicas para utilizar dos formas principales de privatización: la independencia corporativa; transfiriendo las empresas al sector público y la contratación ó delegación en firmas privadas de deberes públicos.

Como es identificable en mayor o menor medida, a la fecha, el modelo de la OCDE está permeando a la mayoría de las estructura gubernamentales de los países del mundo, a través de una guía de implementación constituida por reglas prescriptivas de lo que llaman “buena administración pública” la cual busca fundamentalmente el servicio al cliente y asume para la administración pública la forma de la empresa privada, transformando así, la hechura de *policy*, quitándole su proceso político para trasladarlo a adquirir la forma de mercado. Cada una de las modalidades o modelos comparten las líneas generales del nuevo manejo, pero se pone énfasis en algunos aspectos de conformidad con la cultura nacional, pero sus rasgos mundialistas fundamentales son: el posburocratismo con la noción del gobierno emprendedor y la orientación al cliente.

Dicho modelo, es completamente opuesto al esquema clásico de la administración pública. Dice Guerrero²⁴ que, mientras la administración pública tiene como unidad de objeto al Estado, su foco organizativo es el gobierno y su núcleo procesal es la *policy*: por su parte el modelo de la OCDE representado en el *New Public Management* (gerencia o gestión pública), la economía es la unidad de objeto, la empresa su foco organizativo y la cadena producción-circulación representa su núcleo procesal. De igual forma la parte activa de la administración pública es el servicio público, para el modelo OCDE es el mercado. La administración pública clásica tiene una vocación regulatoria y está normada por el derecho administrativo, mientras que el management público está inspirado en la desregulación y

²³ Guerrero Orozco, Omar. *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*, México, Miguel Ángel Porrúa-Universidad Autónoma del Estado de México, 1999, p. 45.

²⁴ Omar Guerrero Orozco. “*Modelos de Implementación en Gerencia Pública*”. Mimeo, p. 10.

su escenario formal es el derecho mercantil. La primera establece sus valores en la ética y produce un efecto social de bienestar colectivo, en tanto que la propuesta de la segunda exalta la eficiencia y su efecto económico se orienta a la acumulación de la riqueza en pocas manos, causando la evidente polarización de la sociedad. La administración pública exalta su naturaleza pública y colectiva, en tanto que el *management público* es de origen y naturaleza privada e individualista. La una esta basada en una disciplina dentro de las ciencias sociales, y la otra es una transdisciplina económica que ha colonizado a la administración pública.²⁵

El modelo del *New Public Management* consiste en un movimiento de reforma del sector público basado en el mercado como el lugar idóneo de relación política y administrativa, cuyo sustento doctrinario está fundamentado en la opción pública, la teoría del agente principal, el manejo de la calidad total y la economía de costos de transacción. Es una disciplina ecléctica alterna que se fundamenta en la economía neoclásica, no en la política, pone énfasis en las fallas del gobierno más que en los defectos del mercado. Propone que los problemas del gobierno son superables con fuerzas tales como la privatización y la promoción de la competitividad en las entidades gubernamentales.²⁶

2.1.2. La Gestión Pública con Enfoque Económico.

La reforma en la gestión del sector público no es un asunto nuevo, por lo menos en las últimas dos décadas en el terreno de la gestión pública ha aparecido un nuevo modelo dirigido a fomentar una cultura centrada en la mejora de los resultados en un sector público cada vez menos centralizado, donde los indicadores son una herramienta fundamental para la medición del desempeño. Los rasgos específicos de este modelo de gestión pública son: una orientación marcada hacia los clientes, la búsqueda de resultados en términos de eficiencia y calidad en los servicios públicos a fin de reducir los gastos que no agreguen valor. Se le da mucha importancia a la pretensión de sustituir formas de organización jerarquizadas y fuertemente centralizadas en un contexto cada vez mayor de gestión descentralizada, se exploran nuevas soluciones diferentes en la prestación de los servicios

²⁵ *Idem.*

²⁶ *Ibid.*, p. 12

(privatización, desregulación, subcontratación, etc.) reduciendo la excesiva reglamentación y buscando la eficiencia en los servicios que presta directamente el gobierno.²⁷

Desde el punto de vista de la visión económica neoclásica representada por el *New Public Management*, en la actualidad se considera cómo una obligación inexcusable, la necesidad de mejorar las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos. Donde la administración pública es vista sólo como un servicio y el público su clientela, definido éste como un proceso de clientelización.

Dicho proceso en opinión de algunos autores tiene que ver con la nueva concepción servicio-cliente. Sin embargo, de origen se enfrenta con dos dificultades: 1) Se ha trasladado a segundo plano la tarea de conceptualizar teóricamente el enfoque, dejando sus términos poco definidos y sus argumentos sumidos en cierta ambigüedad. 2) se trata de un debate que ha nacido en el seno de las organizaciones y que se ha vanagloriado en todo momento de su apoliticidad.²⁸

El argumento se sostiene en relación a que, en los últimos años se ha aceptado la crisis estructural del modelo clásico del Estado del Bienestar, mismo que desde sus orígenes supuso una rearticulación de las relaciones Estado- mercado, sobre la base de un amplio consenso socio-político; expresado en tres direcciones: el compromiso público con el pleno empleo estable, la reproducción masiva de la población y el mantenimiento de los segmentos excluidos del mercado de trabajo.

El colapso del Estado del Bienestar se explica a partir de la caída de las tasas sostenidas de crecimiento, por la crisis del modelo fordista de producción y la fragmentación de la estructura social. Esto se trasladó al sistema político en forma de tensiones fiscales, erosión de la capacidad reguladora del Estado y la eclosión de nuevos actores y demandas colectivas al margen de los partidos tradicionales.

De esa forma las variables económicas y sociales explican la crisis del modelo y generan las presiones iniciales del cambio. Los nuevos componentes políticos e ideológicos van a determinar su alcance. El consenso social reformista es desplazado por la hegemonía ideológica neoliberal; expresada en dos grandes campos: A) el mercado con una

²⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. *Las Transformaciones de la Gestión Pública: Las Reformas en los Países de la OCDE*, op. cit., p. 38.

²⁸ Brugué Quim y Amoros. "La Administración Pública y sus Clientes ¿moda organizativa u opción ideológica? En *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Madrid, INAP, Sep-Dic 1994, N°1, p. 33.

combinación de monetarismo, políticas de oferta, desregulaciones laboral orientadas a la recuperación de las tasa de beneficio como motor de la reactivación global. B) en lo social a través de la remercantilización de los bienes y servicios públicos y la correlativa redisualización de los roles distributivos del Estado.²⁹

La crisis del modelo se expreso en la esfera operativa con el colapso del modelo burocrático. Se plantea la necesidad de superar su rigidez organizativa y su carácter monopolista basado en una concepción pasiva y dependiente de los usuarios respecto de los servicios que ofrece el gobierno.

La propuesta refiere a la adopción de un nuevo modelo basado en el paradigma posburocrático caracterizado por el surgimiento de una estructura organizativa flexible, capaz de apoyar nuevos principios de gestión pública de raíz empresarial, enmarcados en los conceptos de excelencia y calidad. Un sistema pluralista basado en relaciones competitivas de carácter mercantil y una tendencia hacia la clientelización de las relaciones de la administración con su público.

Desde la perspectiva del enfoque económico el gobierno, debe cambiar su actuación, volverse más eficiente es decir hacer más con menos, donde los ciudadanos sean vistos como clientes. Para ello el gobierno debe catalizar, impulsar las fuerzas de la sociedad, tomar el timón y sólo dirigir para dejar a las organizaciones de la sociedad el papel de prestadores de servicios.³⁰

Se privilegian los mecanismos de mercado donde las instituciones gubernamentales no solo deben competir con agencias externas y privadas sino también entre ellas mismas, evaluarse por indicadores de resultado y buscar la satisfacción de las expectativas de sus clientes, buscando en todo momento generar recursos en lugar de gastarlos.

Desde el punto de vista Lawrence R. Jones y Fred Thompson³¹ la gestión de corte empresarial en el gobierno ha tenido éxito, debido a que se han adoptado medidas que tienen que ver con la identificación de la misión, delegando autoridad, sustituyendo normas y regulaciones por incentivos, formulando presupuestos basados en resultados, exponiendo las operaciones del gobierno a la competencia, buscando soluciones de mercado más que

²⁹ *Ibid.*, p. 35.

³⁰ Osborne, David y Ted Gaebler, *La Reinención del Gobierno*, op. cit., p. 26.

³¹ Jones , Lawrence y Thompson Fred. "Un Modelo para la Nueva Gerencia Pública: reforma de los sectores público y privado". En *Reforma y Democracia*, Venezuela, CLAD, N°15, octubre 1999, pp. 235-275.

las tradicionales administrativas y midiendo los resultados de las acciones de gobierno en términos de satisfacción del cliente.

Incluso van al extremo al hacer una serie de recomendaciones al estilo de las empresas privadas en un contexto económico de mercado. Para lograr que el gobierno incremente sus niveles de eficiencia; los autores en mención llaman “las cinco R” a su método, según el grado de cambio organizacional que deseen aplicar.

La *reestructuración* es el primer paso en la estrategia de innovación en el gobierno, se identifican las competencias centrales de la organización y se elimina todo aquello que no agregue valor en los servicios. Se utiliza como principales herramientas el *Total Quality Management* y las estimaciones de costos sobre la base de actividades. La reestructuración plantea cambios graduales en la estructura de la organización; primero los servicios blandos, después los recortes más profundos que incluyen la reducción de presupuestos y la congelación de puestos y salarios mediante procesos de mercado y la introducción de nueva tecnología.

La segunda recomendación es la *reingeniería*, consiste en rehacer la estructura y adecuarla a los procesos existentes a fin de hacerlos más eficientes. El nuevo diseño organizacional se basa en procesos no en funciones o posiciones en la estructura orgánica, se plantea alinear la estructura con los procesos para la satisfacción del cliente.

Una tercera recomendación es la *reinención* que consiste en el establecimiento de una estrategia de mercado, desplazando a la organización hacia nuevas modalidades en el suministro de servicios y nuevos mercados. Con esta estrategia se busca medir los resultados mediante la comparación del costo beneficio, para ello se utilizan herramientas como la planeación estratégica, la investigación de mercados y la determinación de costos, redes y alianzas.

La cuarta recomendación de enfoque económico es la *realineación*, también se puede hablar de un rediseño de la estructura administrativa y de responsabilidades de la organización con sus estrategias de mercado y suministro de servicios a sus clientes. En esta estrategia destaca el fuerte apoyo a los centros de misión donde se desarrollan las actividades estratégicas de servicio al cliente.

Finalmente mediante la *reconceptualización* se pretende acelerar el ciclo observación-orientación-decisión-acción, para mejorar el desempeño y aprender con mayor

rapidez. Se plantea como estrategia empoderar a los trabajadores que tienen contacto con los clientes para generar aprendizaje y así adaptar la estructura a los cambios y exigencias del mercado.³²

Para ello en el campo de las decisiones, la Nueva Gestión Pública ofrece todo un abanico de instrumentos para racionalizar la toma de decisiones; destacan el análisis costo-beneficio, hasta la presupuestación por programas, pasando por el análisis de sistemas. La puesta en práctica de las decisiones precisan de una clara delimitación de tareas y subobjetivos, así como una coordinación entre las distintas partes de la organización, además la evaluación sobre los resultados alcanzados debe tomar en cuenta la relación eficiencia – eficacia y centrarse en la salud de la cuenta de resultados.

La lógica económica gerencialista pone en primer plano la realización de los objetivos, presuponiendo que, una vez establecidos los objetivos el gestor libre de influencias extrañas podrá desarrollar sus capacidades técnicas para alcanzar de la mejor manera posible los resultados mismos que debe ir acompañados de una mayor descentralización, un reforzamiento de los ámbitos de responsabilidad de los servicios de línea, una redefinición del papel de los servicios comunes o transversales y una explicitación de tareas y responsabilidades.³³

De esa forma en la actualidad el fenómeno, más de corte económico que relacionado con la ciencia de la administración pública, llamado *New Public Management* está generando inevitablemente confusión, principalmente porque a diferencia de lo que sucedió con las modernas técnicas de gestión de la reforma administrativa de los años cincuenta y sesenta del pasado siglo. El *New Public Management* se presenta ahora como portador de un propio factor de legitimidad, representado por los valores de eficacia y eficiencia, mundialmente reconocidos en el modelo impulsado principalmente por la OCDE.

Resulta así que, a la legitimidad legal de las administraciones públicas se la ha añadido no sólo la exigencia de los valores de la equidad social y de la participación planteados por la transición al Estado social democrático de derecho, sino que en los últimos años a las administraciones públicas se les exige además la eficiencia y la eficacia

³² *Idem.*

³³ Subirats, Joan. “Análisis de Políticas Públicas y Gestión Pública: promesas y riesgos de una vida en común”. En *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996, p. 156.

en el uso de los recursos públicos a fin de lograr competitividad y en consecuencia desarrollo económico de cada país.³⁴

Como se ha demostrado las creencias del nuevo manejo se fundan en la eficiencia *per se*, la idea general es transformar los resultados de la gestión pública para acercarla al funcionamiento de las empresas privadas, asumiendo que una provisión de servicios públicos privatizada puede ser más eficiente para la actuación gubernamental; sin embargo esta afirmación puede ser falsa pues ha sucedido que al tratar de fortalecer la capacidad de respuesta del gobierno a problemas públicos se va dejando de lado la responsabilidad del Estado, trayendo como consecuencia su evidente debilitamiento, *Guy Peters* lo llama el Estado vaciado.³⁵

Se debe subrayar que los incentivos de mercado no son el único instrumento de que disponen los gobiernos para lograr sus objetivos. La literatura sobre el mercado y la industria privada pueden llegar a convencer a los ciudadanos de que cualquier otra medida resulta inadecuada. Pero existen muchas otras herramientas que pueden ser utilizadas por líderes gubernamentales y por los gestores del gobierno para alcanzar fines públicos, ya que pueden haber ciertas situaciones donde el uso de las herramientas de mercado puede distorsionar los objetivos de las políticas igual que sucede con el uso de las regulaciones. Se debe por tanto proponer programas realistas que fomenten la eficiencia y la eficacia del gobierno, utilizando instrumentos implementadores de políticas, no mercantiles.

2.1.3. La Gestión Pública con Enfoque Social.

En la administración pública, tradicionalmente la gestión social se ha relacionado con los programas diseñados e implementados por el gobierno, en áreas que propicien el desarrollo de la sociedad en su conjunto y combatan las carencias de los grupos más vulnerables de la misma. Desde principios del siglo XX y particularmente después de la Segunda Guerra Mundial el Estado a través de estos programas logró una gran expansión, centralizando e interviniendo en todas aquellas áreas que, según la doctrina liberal,

³⁴ Prats Catalá, Joan. “Derecho y Management en las Administraciones Públicas”. En *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996, p. 183.

³⁵ Peters, Guy. “Gestionando un Estado Vaciado”. En *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996, p. 415.

tradicionalmente estaban reservadas para la sociedad y el mercado; el denominado Estado benefactor no sólo daba seguridad y protección a los particulares sino que también regulaba la economía y promovía el desarrollo social y la equidad con una firme convicción redistributiva.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el Estado del bienestar surgió como modelo a partir del consenso de las principales fuerzas representativas de la posguerra en Europa, fue un pacto táctico entre los dos sistemas encontrados (capitalismo y socialismo) suponiendo renunciar a los preceptos básicos de transformar todo en economía de mercado para uno y que el Estado garantizara los derechos sociales de los ciudadanos durante toda su vida para el otro.

El Estado del bienestar nació a raíz de la crisis capitalista de 1929 y la segunda Guerra Mundial. Su principal característica fue otorgar a todo ciudadano, por el simple hecho de serlo, prestaciones como la educación, sanidad, pensiones, cobertura de desempleo, salario mínimo, entre otros. Funcionó mientras la prosperidad de la población permitió el aumento de la presión fiscal que compensara las desigualdades más extremas mediante el aumento de los servicios sociales.

En su momento significó una especie de acuerdo de paz socialdemócrata para eliminar la tensión entre democracia y capitalismo. Para lograrlo, el Estado del bienestar utilizó cuatro grandes estrategias: los subsidios a los necesitados; derechos pasivos derivados de cotizaciones (pensiones, seguro médico, seguro de desempleo); servicios generales subvencionados o gratuitos (educación obligatoria, transporte colectivo, vivienda) y una legislación laboral basada en la seguridad.³⁶

Sin embargo la estabilidad que generó el Estado del bienestar hoy no existe más, los problemas se empezaron a presentar en los años setenta en los Estados Unidos y Europa, generalizándose en las siguientes dos décadas en el resto del mundo, cuando emergió la crisis fiscal del Estado, se dió una natalidad decreciente y un aumento de la esperanza de vida que generó un gran impacto sobre las pensiones y en los gastos de salud, por lo que se deriva en una carga suplementaria sobre la población empleada. Seguido de la crisis, ahora, los empleos son irregulares, flexibles y a tiempos parciales en el mejor de los casos, pues existe un altísimo desempleo.

³⁶ Estefanía, Joaquín. *Contra el Pensamiento Único*, Madrid, editorial Punto de Lectura, 2000, p. 173.

Tras la caída del socialismo en 1989, las fuerzas más conservadoras entendieron que la función del Estado del bienestar ya había desaparecido, primero se dedicaron a desacreditarlo y a declararlo científicamente ineficaz. Durante las décadas de los ochenta y noventa, consiguieron que sus discursos políticos se impusieran. Sólo en los últimos años los nuevos conservadores han mostrado síntomas de una cierta retirada ideológica debido a que las promesas sobre las bondades del mercado no se han cumplido.

Durante los años ochenta el cuestionamiento se dirigió al tamaño y los objetivos del Estado del bienestar, en la actualidad la discusión se centra no solo en su tamaño sino en su nueva relación con la sociedad. En la mayoría de los países se hace presente la crítica al Estado, las modas privatizadoras y desreguladoras con el fin de buscar la eficiencia administrativa y las mejoras económicas. Sin embargo no hay que olvidar que la administración pública no se puede entender sin referentes políticos y sociales. Es algo más que un instrumento técnico, que se mueve con referentes de mercado, un brazo ejecutivo dedicado inocuamente a la implementación de órdenes o directrices emanadas de un centro político de decisión. La administración pública configura un espacio donde surgen y se resuelven conflictos, donde interactúan intereses contrapuestos, donde se prioriza entre valores y competencias y se dan cita todos los elementos del debate político.

La crítica tiende a la desaparición de los mecanismos tradicionales de gestión de la administración pública. En su libro *Explaining Economic Policy Reversals*, Christopher Hood³⁷ se pregunta sobre la problemática de la administración pública, el motivo por el que la gran empresa pública ha sido sustituida por los procesos de privatización, por qué las políticas Keynesianas han cedido ante las políticas monetaristas, por qué la voluntad reguladora ha desaparecido ante la desregulación, es decir por qué la administración pública tradicional ha cedido ante la presión del *New Public Management*.

A principios del siglo XX la administración pública se impuso a las formas premodernas gracias a su capacidad para actuar con mayor competencia, para eliminar la corrupción de un modelo construido sobre lealtades personales y favoritismos. La moderna administración pública se caracterizó por el dominio de la eficiencia, de la predictibilidad, de la calculabilidad y del control de los individuos a través de la tecnología; la gente sólo

³⁷ Christopher Hood. Citado por, Brugué, Quim. "La Dimensión Democrática de la Nueva Gestión Pública". En *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Madrid, INAP, N° 5-6, enero-agosto 1996, p. 46.

tenía que seguir las normas, dejarse llevar por los mandatos de la razón institucionalizada. La principal diferencia entre la burocracia y otras formas organizativas premodernas radica en la eficacia y eficiencia.

Se reconoce, a decir del autor, que la administración pública clásica tiene dos problemas: la propia eficacia del modelo, misma que se ve afectada por el excesivo celo respecto de las reglas y los procedimientos; y la falaz separación entre políticos y administradores; es decir la pretendida despolitización de la burocracia, la deshumanización de los procesos racionalizadores, y las propias condiciones de trabajo dificultan la tarea de control político. Hood afirma que la pérdida de eficiencia y las fricciones con la democracia son los dos fenómenos que desencadenan la sustitución del viejo dinosaurio de la Administración Pública Tradicional por el nuevo dinosaurio de la Nueva Gerencia Pública.

En la actualidad los entusiastas del *posburocratismo* articulan un discurso modernizador que les permite esquematizar el paso de la tradicional Administración Pública a la Nueva Gerencia Pública. Analizar los pasos que deben seguir para alcanzar un futuro lleno de empleados motivados líderes carismáticos estructuras flexibles presupuestos ahorradores y organizaciones orientadas a la satisfacción de sus clientes. La nueva forma de organización maneja dos máximas: gestionar lo intangible y obsesionarse por los clientes.³⁸

Los elementos intangibles como la gestión de los valores de la misión, de los recursos humanos, de los estilos de liderazgo o de las estrategias. La obsesión por los clientes también justifica el paso de la burocracia a la posburocracia ya que representa otra forma de romper con el ideal de la racionalidad weberiana de que el individuo sólo ha de dejarse llevar por la razón institucionalizada. Se dice que en el paso de la burocracia a la posburocracia se va descubriendo lo intangible y a los clientes. Entre los principales autores del modelo post están Osborne, Gaebler y Barzelay entre otros; utilizan términos como: remar, timonear, responsabilidad, descentralización, poder a los órganos ejecutivos, etcétera.

Toda la argumentación sobre la Nueva Gestión Pública se centra en el desarrollo interno de los procesos no en los impactos sociales de los programas. Se tiene una clara obsesión por mejorar la eficiencia y el ahorro en las acciones de gobierno, se intenta mejorar la racionalidad del modelo tradicional adaptándolo a las nuevas tecnologías, pero

³⁸ *Ibid.*, p. 48.

se puede estar reproduciendo la problemática de la irracionalidad de la racionalidad, pues los factores democráticos se dan por supuesto o bien se olvidan completamente.

La Nueva Gestión Pública se basa en supuestos mercantiles, aduciendo que los mercados son más eficientes que las jerarquías burocráticas. Pretende mejorar las relaciones interorganizativas a través de vínculos contractuales. Pero, se suele olvidar que el contrato mercantil no es el mejor mecanismo para fomentar la cooperación. La fijación de objetivos se convierte en algo oscuro y distante, los miembros de la organización son incapaces de entenderla de forma global, la separación en unidades, departamentos y estancos, regresan a dicho modelo a la práctica burocrática, pues estos sólo se integran en la cúpula jerárquica.

La dimensión democrática con enfoque social de la administración pública supone que los conflictos, las luchas, los valores o los intereses que se entrecruzan en su interior no deben resolverse de forma exclusiva a través de los mecanismos de mercado. Éste sirve para regular los conflictos y las relaciones entre individuos que intentan maximizar sus beneficios, pudiendo ser muy eficiente en este terreno. La administración pública debe orientarse a la configuración de un determinado modelo de sociedad, sus actuaciones sirven para darle una forma determinada, razón por la cual incorpora elecciones no exentas de conflicto. De ese modo, el déficit democrático debe entenderse como la incapacidad de la administración pública para articular un discurso político, un debate democrático que sirva para resolver los conflictos de su actuación.³⁹

Las críticas al Estado parten de la premisa de que un Estado mínimo es imperativo para el desarrollo de un país; es decir que sea poco interventor en la economía, pero de igual forma debe ser lo suficientemente funcional y legítimo en los programas y actividades que realiza. Sin embargo en la actualidad la eficiencia no es suficiente ya que se ha aprendido que cualquier política pública hecha al margen de la ciudadanía, está altamente condicionada al fracaso, se requiere incrementar los movimientos ciudadanos que hagan viables los programas de gobierno.

En la década de los noventa se acuñó el concepto de buena gobernabilidad, su principal característica es la responsabilidad del funcionario público en el uso eficiente, eficaz y legítimo de los recursos públicos. La responsabilidad de la gestión pública está estrechamente ligada a los procesos de democratización. La burocracia en el sentido

³⁹ *Ibid.*, p. 45.

weberiano adquiere un cambio ante la nueva forma de gestión. Su problemática abarca tres campos, la institución, la organización y los procesos de acción. Algunas de las soluciones que se han planteado son la desregulación o desreglamentación y la descentralización y desconcentración, ambas comprenden la capacidad de repuesta funcional en el proceso administrativo, la flexibilidad en la categorías organizacionales y el uso adecuado de recursos técnicos y administrativos. Las nuevas formas de gestión deben considerar la crisis del paradigma burocrático, La función pública deberá ser reconocida como inacabable, pues el proceso administrativo es por definición cambiante.⁴⁰

Desde la perspectiva de la Nueva Gestión, la desregulación o desreglamentación significa la mayor aproximación posible a la noción de libertad empresarial, quitándole al Estado gran parte de las atribuciones que condicionan, restringen y definen los límites de la acción privada. La desregulación generalmente es definida desde el punto de vista económico, sus adeptos señalan que la actividad reguladora del Estado crea costos en el gobierno a causa del crecimiento descontrolado de la maquinaria administrativa estatal, además de elevar significativamente los costos de la producción privada por el aumento del número de etapas en la producción y de las actividades administrativas generadas para adaptarse a las normas del gobierno.

Los defensores de la desregulación afirman que es infundado el temor de que la libertad empresarial afectaría las aspiraciones colectivas, pues los condicionantes de la competencia del mercado impedirían estimular los valores sociales no deseados además de que la mayor disponibilidad de bienes y servicios a costos más bajos representarían, por sí solos, una gran contribución a la desregulación, a la vez de que los valores sociales de la actividad empresarial serían idénticos a los de la sociedad en su conjunto.⁴¹

A pesar de la validez de los argumentos, radicalizarlos sería reducir la función del gobierno a dimensiones simplistas ya que la actividad de reglamentación gubernamental no puede ser evaluada únicamente en su aspecto económico, pues se dejaría de lado importantes asuntos sobre impacto social y político, tales como quién sufre directamente los efectos colaterales negativos de la acción económica individual. Por poner un ejemplo,

⁴⁰ Ávalos Aguilar, Roberto. *Innovación de la Gestión Pública, Análisis y Perspectiva*. En "Gestión y Estrategia", México, Universidad Autónoma Metropolitana, p. 13.

⁴¹ Motta, Paulo Roberto. *Innovación y Democratización de la Gestión Pública*, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1991, p. 20.

la mayor disponibilidad de bienes y servicios a costos más bajos, no puede ser justificada admitiéndose más polución o una baja o nula reglamentación sanitaria, sería tanto como admitir alimentos a menor costo pero posiblemente contaminados.⁴²

Como ya se mencionó, la Nueva Gestión Pública pone énfasis en la descentralización o desconcentración de las funciones del gobierno, dichas recomendaciones sobre la maquinaria administrativa son coherentes tanto con las propuestas democráticas más recientes como con las recomendaciones contemporáneas de la teoría administrativa. Desde el punto de vista democrático se intenta restaurar canales más efectivos de comunicación entre el público y su administración. Desde el punto de vista de la Nueva Gestión Pública las recomendaciones sobre la descentralización constituye un elemento central pues se estima que los costos burocráticos de la centralización son significativamente más elevados que las superposiciones de la descentralización.

La descentralización supone la creación de un nuevo ambiente político para los administradores locales. Se establecen nuevas relaciones con la comunidad y con la clientela, surgiendo nuevos conflictos y formas de apoyo. Los dirigentes locales son colocados en un medio de mayor complejidad, responsabilidad y presiones públicas de los clientes. Decisiones y acciones que anteriormente eran programadas y tomadas a distancia, ahora son transferidas. Se movilizan políticos, proveedores, clientelas y público organizado que pasan a obtener mayor poder de gestión local.

Uno de los mayores retos es el fortalecimiento institucional de los gobiernos con el fin de introducir no solamente eficiencia, eficacia y valores políticos referidos a la austeridad y la transparencia, sino también valores éticos respecto de la rendición de cuentas y responsabilidad social.

Al respecto Nuria Cunill⁴³, argumenta que el fortalecimiento institucional no debe dejar fuera a la organización autónoma de la sociedad, sobre todo ante la problemática que representa el nuevo enfoque de la administración pública, el cual experimenta, con respecto a la sociedad, la despolitización de la misma con la supresión del concepto de ciudadano por el de cliente. Sin embargo, pese al limitado espacio que la concepción servicio-cliente

⁴² *Ibid.*, p. 21.

⁴³ Cunill Grau, Nuria. *Repensando lo Público a través de la Sociedad*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Editorial Nueva Sociedad, 1997, p. 198.

supone existen las condiciones favorables para ciudadanizar la política a través de la reforma del Estado, específicamente de su administración pública.

Actualmente las reformas a las administraciones públicas en los países de la OCDE se enfocan a la construcción de mercados para la mayoría de los servicios públicos, separando la elaboración de políticas de la provisión de servicios. Ello se realiza abriendo éstos a la competencia y desarrollando vínculos contractuales entre los proveedores de los servicios, los consumidores y sus financiadores, de forma tal que se represente la figura de vendedores y compradores de bienes y servicios que el mercado requiere para funcionar. La separación de estas figuras se completa con cambios en las prácticas de trabajo en el interior de las agencias gubernamentales, así como entre ellas y sus organismos financieros de manera que puedan responder a las presiones del mercado.

Sin embargo, las reformas que actualmente se practican en los países de la OCDE remarcan dos grandes riesgos implicados en la conexión entre el *accountability* de la administración pública y su clientela. Uno derivado de la tradición ortodoxa del *New Public Management*, que se refiere al riesgo de sustituir la responsabilidad política de la administración pública por la responsabilidad mercantil; el otro se refiere a la solución tecnocrática que plantea el mismo modelo. El primero se expresa a nivel macro-organizativo y consiste en la pérdida de capacidad de influencia política sobre la administración pública; el segundo se refiere al propio manejo de los servicios públicos, se traduce en la apelación a la experiencia de los usuarios como medio para asegurar su control sobre la administración pública. Ambos riesgos convergen en la posibilidad de que resulte aún más difuminado el carácter público de los servicios y bienes implicados tras el debilitamiento de su conexión real con la ciudadanía misma.⁴⁴

Como ya se mencionó, El *New Public Management* en su perspectiva de mercado no sólo pone el foco en las reformas administrativas de los servicios públicos, sino también propende al debilitamiento de las capacidades de gobierno, entre otras razones; esto debido a la aparente fragmentación organizacional que promueve. Es conveniente mencionar que, el *accountability* de la administración pública y sus capacidades para promover la equidad, tienen también gran parte de riesgo sino existe un esfuerzo expreso dirigido a fortalecer las

⁴⁴ *Ibid.*, p. 289.

agencias centrales dentro del aparato administrativo, así como los mecanismos de coordinación y control, más allá de los presupuestarios.

Una de las propuestas centrales, remite al replanteamiento del espacio de formulación de las políticas en torno a foros públicos donde participan los miembros del aparato de la administración pública, pero en condiciones de igualdad, con participantes de la sociedad. Dicho replanteamiento en la hechura de las políticas públicas confrontará con base en razones su visión por el interés público, construyendo discursivamente una perspectiva relativamente común y pública.⁴⁵

En términos generales se considera necesario abarcar el fortalecimiento de las capacidades de análisis coordinación y presentación de políticas con el fin de reconciliar el carácter político con la administración. A decir de *Majone*⁴⁶, se trata de institucionalizar la discusión y deliberación pública, explicitando las reglas y regulando la deliberación. Menciona el autor que, en todos los regímenes democráticos modernos se ha institucionalizado la deliberación pública; el propósito general es asegurar la exposición de un gran número de opiniones para construir el arribo a una conclusión legítimamente respaldada. Para incrementar la legitimidad, el debate público, también debe de ir acompañado de la exigencia de rendición de cuentas derivado de la misma deliberación, por parte de los funcionarios públicos.

2.2. La Gestión Pública y los Ciudadanos.

La idea de lo ciudadano en la administración pública tiene ondas raíces grecolatinas, el antiguo concepto de ciudadanía entre los griegos y los romanos: la *Polis* y la *Civitas*, era concebida como el conjunto de los ciudadanos activos y participativos en el foro de los asuntos públicos.

La participación en los asuntos cívicos entraña una ciudadanía activa en los quehaceres del Estado, privilegiando la deliberación pública por encima de los procesos burocráticos. Dicha situación, en la actualidad traería como consecuencia la ampliación de

⁴⁵ *Ibid.*, p. 286.

⁴⁶ Majone, Giandomenico. *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública – FCE, 1997, p. 37.

los espacios públicos ciudadanos, rememorando a la antigua ágora, con un sistema de democracia directa, que supliría en parte los procesos administrativos del Estado.

De esa forma, la participación significa que las relaciones entre los ciudadanos y los administradores convierten las organizaciones públicas en lugares de deliberación y toma de decisiones públicas, en un sitio de ejercicio pleno de la democracia, en militancia y ejercicio cívico sustentado en el aprendizaje y ejercicio de los derechos políticos cuyo fin último es consolidar a la comunidad ciudadana.

La participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos comienza con la toma de conciencia como individuo que forma parte de una comunidad de ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos y sociales, para no ser vistos como clientes y consumidores, sino para crear las condiciones en las que los ciudadanos comunes y aquellos que desempeñan los cargos públicos puedan rebasar la actual relación servicio-cliente que impone el modelo neoliberal, por la creación de espacios deliberativos de participación, que configuren servicios de utilidad pública.

2.2.1. Los Ciudadanos y el Estado.

Ciudadano es un término histórico que surge en la antigüedad, concretamente en la *Polis* griega y la *Civitas* romana. Sin embargo su definición moderna hace su aparición con el triunfo de las ideas de libertad, propiedad e igualdad, así como con el ascenso de la legalidad del Estado de derecho al triunfo de la Revolución Francesa y su consecuente evolución durante los siguientes siglos XIX y XX.

Con el ascenso de la modernidad la idea de representación reflejó la confusión entre poder y autoridad, entre actores y sistema establecido, entre sociedad civil y Estado. El gradual establecimiento de los límites de la confusión se diluyó con la separación de la sociedad y el Estado en una constante relación tensa.

Dicha separación consolidada durante el siglo XVIII se tradujo en la articulación de un régimen político que, a finales del siglo XIX adquirió los rasgos de sistema representativo mediante el sistema de partidos. A principios del siglo XX los regímenes totalitarios redujeron la esfera de participación constriñéndola en el sistema político que

tendía a tragarse a la sociedad. En la *posmodernidad*⁴⁷ que coincide con el desarrollo de la globalización tiene lugar un nuevo desdoblamiento que introduce una distancia entre individuo y ciudadano. Los sistemas de representación se hacen complejos y se le da preferencia al término individuo que al de ciudadano.

Dentro del desarrollo histórico del estado-nación en un mundo fragmentado es donde se da la constitución de la ciudadanía. Es por ello que la ciudadanía se expresa en términos de nacionalidad. La pertenencia a la nación va asociada con el rompimiento de la dependencia a los señoríos: La ciudadanía asociada con el desarrollo de la nación es por lo tanto una forma de afirmación social, de delimitación del espacio de ejercicio de autoridad, de participación en los asuntos públicos.⁴⁸

Desde el punto de vista de *Thomas Marshall* la ciudadanía tiene estrecha relación con el surgimiento y consolidación del estado-nación de occidente y las etapas de desarrollo del capitalismo. Desde su visión la ciudadanía ha intervenido para aminorar los efectos de los crecientes niveles de desigualdad. Marshall define tres tipos de ciudadanía dentro del sistema capitalista: la civil, la política y la social.⁴⁹

Durante el siglo XVIII, siglo de los movimientos revolucionarios burgueses, se desarrolla la ciudadanía civil, definida por los derechos necesarios para que existiera la libertad individual; es decir, se trata de todo aquello que define la libertad personal, la propiedad, la capacidad para realizar contratos, libertad de pensamiento y religión, así

⁴⁷ La idea de la *posmodernidad* surgen en el seno del debate sobre la conclusión de la modernidad. Tradicionalmente la historia se concibió como un fenómeno unitario a partir de la expansión del mundo europeo occidental durante la modernidad, así como su idea de progreso.

Con el fin de colonialismo y del imperialismo se aduce que la modernidad dejó de existir. Desde ese momento se canceló la posibilidad de continuar hablando de la historia como una entidad unitaria, donde el nacimiento de la sociedad posmoderna está en gran medida determinada por los medios de comunicación; que caracterizan a la sociedad posmoderna, no como una sociedad más transparente, crítica y participativa, consiente de su papel ciudadano, sino como una sociedad más compleja, caótica y difuminada.

Con la desaparición de la idea de una racionalidad central de la historia el mundo posmoderno de la comunicación generalizada estalló como una multiplicidad de racionalidades locales, minorías étnicas, sexuales, religiosas, culturales, etcétera, poniendo en crisis incluso la idea del nacionalismo en base al Estado. En Gadamer, H.G., Durand, J.L., et al. *Diccionario de Hermenéutica*, 3ª. Edición, Bilbao, Universidad de Deusto, 2001, pp. 640-646.

⁴⁸ Zapata Francisco. "Ciudadanía, Democracia y Globalización". En Arredondo Ramírez, Víctor Coordinador). *Ciudadanía en Movimiento*, México, Universidad Iberoamericana- Fundación Demos-Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, 2000, p. 305.

⁴⁹ Marshall, Tomas Humphrey. *Class, Citizenship and Social Development*. Citado por, Zapata Francisco. "Ciudadanía, Democracia y Globalización". En Arredondo Ramírez, Víctor Coordinador. *Ciudadanía en Movimiento*, México, Universidad Iberoamericana- Fundación Demos-Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, 2000, p. 306.

como la aspiración a la justicia. Este tipo de movimientos surgieron en lo local y se proyectaron a lo nacional. La ciudadanía civil tiene consecuencias políticas pues acompaña la crisis social y económicas medieval donde la capacidad de acumular capital estaba regulada por la comunidad, desaparecen los estamentos y se asegura a todos la posibilidad de acceso a la competencia. La sociedad civil es el primer paso del rompimiento del *status* como principio rector de la organización social.

En el siglo XIX la ciudadanía política se refiere, no a la adquisición de derechos políticos nuevos, sino a derechos que segmentos de la población ya tenían, es el caso del derecho al voto por parte de las mujeres que hasta finales del siglo XIX en muchos países de Europa no eran consideradas ciudadanas.

La ciudadanía política se define por la participación en el ejercicio del poder. Es a partir de esa participación que puede aparecer la moderna democracia representativa dentro del ámbito de los estados nacionales. La cuestión del vínculo entre ciudadanía política, democracia y sufragio va ligada a la necesidad de crear un sistema de educación que permita generar electores competentes. La consecuencia directa de la ciudadanía política también contribuye al desarrollo del estado-nación y del capitalismo ligado estrechamente al ámbito territorial. Esto permitió la constitución de un mercado interno abierto al consumo de todos. De esa forma la consolidación de la nación es la base de la constitución del mercado interno y en esa medida el capitalismo fue primero una realidad circunscrita al espacio local.⁵⁰

Durante el siglo XX se establecieron las bases de lo que fueran los derechos sociales, esto fue posible gracias a la construcción de los sistemas de educación ya que se reconoció que la democracia necesitaba de un electorado educado y las industrias requerían

⁵⁰ *Ibid.*, p. 310. Sobre lo local y lo nacional, Fichte razonó que el Estado que cierra sus fronteras para consolidar su mercado interno para convertirse en Estado comercial cerrado, debió previamente ganar el terreno suficiente para satisfacer las exigencias de los ciudadanos, necesita que el país sea extenso y que contenga dentro de sí un sistema completo y cerrado de producción.

Fichte que vivió en el siglo XIX comprendió que ciertas partes de la superficie del suelo terrestre, junto con sus habitantes están determinadas por la naturaleza. De esa forma la división política de la época de Fichte surgió no de la reflexión, sino del ciego azar. Esto propicio que los gobiernos sintieran que les faltaba algo y debido al afán de poseer lo que les faltaba se encontraban incesantemente en una situación de guerra. Concluyó que, los Estados que en realidad deberían constituir un solo Estado y que se encontraba total o parcialmente dentro de las mismas fronteras naturales, estaban condenados a la guerra. En, Fichte, Johann Gottlieb. *El Estado Comercial Cerrado*, Madrid, Tecnos, 1991, p. 123.

de trabajadores instruidos; la educación desde el punto de vista de la ciudadanía, es concebida como un deber social antes que una meta personal.

La ciudadanía se refiere a la posibilidad de vivir una vida digna y civilizada, posibilidad que se origina en una distribución del ingreso de forma equitativa. La ciudadanía social surge como resultado de la instrumentación de la igualdad de oportunidades, resultado de sistemas educativos y de mercados de trabajo que permitieron la movilidad social ascendente. El desarrollo de la ciudadanía está ligado estrechamente al propio desarrollo de la nación pues la ampliación del espacio de la ciudadanía se produce con base en la consolidación del espacio nacional. En la actualidad el proceso de globalización está desafiando las bases de sustentación del estado-nación. Sin embargo no por que el mundo se haya globalizado, significa que las personas han perdido el arraigo a la nación⁵¹

El Estado constituye una categoría histórica singular y distinta a otras formas de dominación política que le precedieron; el éxito de éste frente a las anteriores formas de dominación, es su configuración externa, es decir la formación y delimitación del Estado frente a otros Estados, así como a las transformaciones en su existencia interior. Esto atañe a la magnitud, la estructuración y sus mecanismos organizativos, así como la composición social del Estado. El Estado moderno contiene una singularidad histórica configurada con el conjunto de rasgos cuya índole multifacética de ingredientes políticos, sociales, económicos y jurídicos lo hacen único.

Los rasgos específicos del Estado como hasta hoy lo conocemos, se acentúan en algunos aspectos prominentes del Estado moderno, personificándolo opcionalmente como un Estado soberano, nacional o de derecho. Este último no constituye un fenómeno histórico concreto, sino un conjunto de rasgos característicos que identifican al Estado moderno de manera peculiar. Lo peculiar del Estado de derecho es que externa con nitidez su configuración individualista, por cuanto que, al mismo tiempo protege el derecho objetivo y las pretensiones jurídicas subjetivas de los ciudadanos. Vela tanto por la vida pública como por la vida privada; se preocupa por igual del ciudadano que del individuo.⁵²

⁵¹ *Ibid.*, p. 315.

⁵² Guerrero Orozco, Omar. *Principios de Administración Pública*, op. cit., p. 3.

Históricamente la formación del Estado de derecho se inició con la consolidación del Estado moderno, se formó a partir del despotismo ilustrado, incorporo las bases del Derecho Romano como formula para legitimar a las monarquías absolutas y dar pauta a la protección de la esfera privada de los súbditos. Fue tarea de los juristas fungir como portadores del Derecho Romano sobre cuya base se erigió la administración pública y judicial. Los centros educativos que revolucionaron a la organización de los gobiernos absolutos fueron las universidades; Bolonia en Italia, Leipzig en Alemania y Salamanca en España.

De la misma forma como el Derecho Romano sirvió de materia prima para la configuración de los cimientos del Estado moderno, también propició una nueva vinculación entre el Estado y los funcionarios. El reconocimiento y protección de los derechos subjetivos fueron ampliamente impulsados por los movimientos revolucionarios liberales en Inglaterra, Estados Unidos y Francia, antes de plasmarse en la Constitución Política de los Estados Unidos y en la Declaración de los derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

El Estado moderno está caracterizado por el sometimiento de toda actividad de la administración pública al derecho. La constitución política se identifica con la idea de constitución del individuo, de modo que Estado de Derecho y Constitucional, suelen ser similares. El desarrollo y extensión de las constituciones representativas se convirtieron en un elemento primordial del Estado Moderno, mismas que también adoptaron el principio republicano de la división de poderes. El desarrollo del Estado de Derecho ha significado un proceso progresivo por el cual a partir del siglo XIX, su antigua condición de Estado liberal de Derecho fue dando paso al Estado Social de Derecho, este hecho es particularmente visible en los países altamente desarrollados donde las constituciones democráticas se han desenvuelto con beneficios tangibles para los ciudadanos.⁵³

Dentro de la tradición alemana de la Administración, hacia 1755, *Von Justi*⁵⁴ explica que el Estado es una organización de fuerza, es la unificación de una multitud de personas bajo un poder supremo, para el propósito superior de alcanzar su felicidad. El sustento del poder estatal, de la potestad de la república es el pueblo. *Von Justi* distingue la

⁵³ *Ibid.*, p. 5.

⁵⁴ Guerrero Orozco, Omar. *Teoría Administrativa del Estado*, México, Oxford University Press, 2000, p. 114.

República cuya base es la relación no coercitiva; se trata de la sociedad, diferenciándola del Estado que es el depositario de la fuerza.

De igual forma las ideas de *Lorenz Von Stein*⁵⁵ sobre la administración pública tienen como base las concepciones diferenciales del Estado y la sociedad. Consideraba que al igual que la ciencia del Estado o de la economía, existe una ciencia de la sociedad, para la cual era necesario luchar contra vagas configuraciones y opiniones encontradas. Insistía en que la sociedad no es una masa inorgánica, sino una forma autónoma y peculiar de vida humana.

Von Stein, comienza el estudio de la sociedad desde su elemento fundamental el individuo, pues consideraba que el hombre tiene un impulso irrefrenable por poseer y usar bienes materiales y espirituales. La satisfacción del destino del hombre como individuo reside en la pluralidad ya que la suma de los seres humanos es lo que crea la fuerza colectiva necesaria para alcanzar el propósito anhelado por el hombre individual; es decir la felicidad. De esa forma, la vida personal se convierte en una unidad, la comunidad es autónoma y posee vida propia, lleva acabo una actividad dictada por su autodeterminación, sin ella el individuo no puede realizarse, ni lograr su existencia.

Por su parte el Estado, no tiene un propósito para sí, su propósito vital son los individuos que se encuentran sujetos a su voluntad. Pero tanto el objeto, que son los individuos y el sujeto, que es el Estado se encuentran en contradicción en un conflicto entre ambos, conflicto que se llama vida. La vida dentro del ámbito de lo personal es lo que realiza también la existencia del Estado como personalidad general; la vida autónoma de todos los individuos es el objeto de existencia del Estado. Se trata de un ente que posee personalidad porque tiene voluntad y autodeterminación y el objeto o motivo por el cual existe no está dentro de él, sino en el exterior, en los individuos a los que debe perpetuar como tales, manteniendo su vida autónoma.

⁵⁵ *Idem.*

2.2.2. Los Ciudadanos y la Administración Pública.

Ciudadanos son las personas que tienen un derecho reconocido a participar en deliberaciones sobre cómo se han de resolver los asuntos correspondientes al escenario de lo público. Ciudadanía se entiende, por lo tanto, en relación con la orientación hacia el espacio de lo público, que es un espacio no reclamado por la propiedad privada. Se entiende entonces por ciudadano, a los individuos activos y participativos en los asuntos del orden público. Similarmente, también existe la ciudadanía pasiva, que se refiere a quién recibe ciertos beneficios y servicios en virtud de la pertenencia a la comunidad, por el simple hecho de ser ciudadano y no por una relación de clientelismo como en el mercado. Es decir la ciudadanía puede distinguirse de la propiedad privada y de los mercados, pues representa un proceso de hacer, participar y recibir asignaciones complementarias. Es decir, en la sociedad se ha diferenciado entre la propiedad de los privados y los intereses públicos del conjunto de la sociedad.⁵⁶

La administración pública es parte del actuar gubernamental en un campo donde convergen fuerzas poderosas y muchas de ellas encontradas, engendradas en y por la sociedad. La administración pública es una de ellas, entre un número de procesos políticos fundamentales por medio de los cuales el pueblo conquista, mejora y controla el proceso de gobernar. De esa forma mientras los ciudadanos continúen votando y no se supriman sus derechos de información y queja todo el proceso de la administración será, en cierto sentido político en todos sus niveles. En su conjunto el proceso administrativo da nacimiento a la esencia política condensada a través de la administración pública, el gobierno tiene una relevante contribución, alcanzar los fines públicos generales de la nación.

Desde el punto de vista de Mosher y Cimmino⁵⁷, la sociedad es un agregado de personas que viven dentro de una o más áreas geográficas con un conjunto de tradiciones culturales en común transmitidas de generación en generación y se deduce que el conocimiento de la actividad de gobierno y de la administración pública reside en la

⁵⁶ Colin Crouch. “La ampliación de la ciudadanía social y económica y la participación”. En García Soledad y Steven Lukes (compiladores). *Ciudadanía: Justicia social, identidad y participación*, Madrid, Siglo XXI de España editores, 1999, p. 266.

⁵⁷ Aguilar Hernández, Felipe. *Moral Pública en los Procesos de Buen Gobierno*, México, Universidad Autónoma del Estado de México-Instituto de Administración Pública del Estado de México-Plaza y Valdés editores, 2000, p. 234.

comprensión de los factores geográficos, demográficos y culturales destinados a influir en la propia administración.

La sociedad es el hecho positivo de la convivencia y la cooperación de los hombres, es el hecho social de un estado anímico de la esencia humana que hace del hombre un ser social, un ser gregario, que logra su seguridad por medio de la cooperación. Para la administración pública la sociedad es como un ente vivo, compuesta de seres activos, sólo que ésta actúa como sociedad gracias a la administración pública, la cual provee los mecanismos que le dan instrumentalidad a su actuar. No obstante la sociedad compuesta por personas, es en gran parte de las cosas individualista y sus individuos son egoístas y los intereses pueden chocar entre sí, por lo que la administración debe suavizar el impacto.

De acuerdo con Bonnin, la administración es la cadena que liga todas las partes de la sociedad y constituye lo que se llama unidad del cuerpo político. La justicia impartida por el Estado, es el ojo por cuya vigilancia se impide que los eslabones de la cadena se rompan. En contraste la sociedad que es a la vez comunidad, población y orden social se integra por individuos, por relaciones y por reglas que guardan un cosmos. La asociación se funda en la suma de las necesidades de los individuos que la integran, la existencia del hombre en sociedad supone la conservación de su individualidad y de sus relaciones. Así la conservación del interés público también se funda en el interés particular, pues ambos tienen como cimiento las leyes.

El interés público que Bonnin concibe como colección de todos los intereses individuales descansa en la asociación, que no es otra cosa que la institución de la administración, pues la conservación de los individuos ha sido siempre el objeto de la unión social y su conservación es la causa de la administración y las leyes para el sostén y garantías de las relaciones sociales.⁵⁸

De esa forma los servicios públicos son una respuesta administrativa a las necesidades sociales, que adoptan la forma de la vida material, intelectual y moral de los pueblos. Son materia administrativa las cosas de uso común o del dominio público cuyo disfrute se regulariza para que no resulte en perjuicio de terceros ni a la comunidad en su conjunto; es decir, la vía pública, las aguas, el aire, la administración de justicia, etcétera.

⁵⁸ Guerrero Orozco, Omar. *Teoría Administrativa del Estado*, op. cit., p. 33.

También se incluye lo relativo a la ética y vida moral de los hombres en lo relativo a la educación y el desarrollo intelectual e incluso la religión.

La administración pública se relaciona con el hombre por cuanto a su conexión con la comunidad, y la propiedad individual. Si la administración pública tiene que ver con la vida integral del hombre en cuanto a su satisfacción material y por lo tanto moral; la administración pública debe ir más allá del ordenamiento jurídico-administrativo, superar los límites inmediatos de la relación de empleo público; trascender del organigrama oficial y ser algo más que la suma de relaciones humanas que surgen entre sus componentes y terceros extraños a la población.⁵⁹

De esa forma la administración pública debe comprender los contactos cotidianos que cada ciudadano tiene con los diversos organismos públicos, con los servicios que recibe de las instituciones públicas y así sucesivamente. Es la depositaria del concepto ideal de bienestar colectivo, su función se manifiesta de manera significativa en el momento histórico por el que atraviesa; la presencia del Estado y su administración pública siempre esta presente, se expande o atenúa de acuerdo a la expansión o retracción de la propia actividad de la sociedad.

Es comprensible entonces que, en la administración pública todo está preñado de estatalidad ya que lo administrativo del Estado nació con este mismo, pero además su índole es inherentemente pública por la naturaleza social de las funciones que realiza.

2.2.3. La Gestión de lo Público.

Después de la crisis de la década de los años sesenta, el papel fundamental del Estado se centró en el desarrollo de programas de bienestar social, el intervencionismo económico en gran escala mediante empresas públicas y una creciente y diversificada red de funciones administrativas de la más variada índole. Después de veinte años se empezó a perfilar un notorio vacío de rendimiento gubernamental que se hizo notorio en el creciente déficit fiscal, el deterioro generalizado de la economía nacional, la pérdida de calidad de

⁵⁹ Aguilar Hernández, Felipe. *Moral Pública en los Procesos de Buen Gobierno*, op. cit., p. 239.

vida de la población, el crecimiento desmedido de la deuda pública, falta de calidad de los servicios públicos, entre otras manifestaciones similares.

Ante un panorama de alta incertidumbre se dejaban percibir dos posibles soluciones: por un lado continuar con el esquema del Estado benefactor buscando su reforma dentro de los patrones de conversión a un Estado más descentralizado y cerca de la sociedad civil; y, por el otro, reducir el aparato del Estado bajo el mandato neoliberal, es decir fundado en los mecanismos de mercado y próximo a los empresarios nacionales y extranjeros. Finalmente e influenciado por la dinámica mundial de capital, la elección recayó a favor del desarrollo del concepto mercantil del Estado, es a partir de ese momento que aparece el llamado nuevo paradigma en administración pública: el *New Public Management*, Nuevo Manejo Público, del cual su principal característica se basa, no sólo en la antigua propuesta de los académicos de los negocios, al referir que la administración pública sea similar a la administración privada, sino que también la gestión del gobierno sea invadida y conquistado por el espíritu empresarial privado.

La reforma administrativa bajo la figura del Nuevo Manejo se centró en la privatización de la administración pública; en la desregulación de una gran variedad de actividades y procedimientos; el neomanejo tendió a minimizar los mecanismos de la implementabilidad de las políticas públicas sustituyéndolos por los mecanismos de mercado. Se creó una noción equivocada de las organizaciones que ha obstaculizado su gestión, bajo la idea hacerla eficiente.

El nuevo manejo ha mostrado la ausencia de consideraciones sobre implementación en los programas de exprivatización de la administración pública, y que decir de la endoprivatización que ha penetrado la gestión pública, ha simplificado las organizaciones, desmantelado carreras administrativas y eliminando procedimientos que habían viabilizado la continuidad administrativa.

Tradicionalmente, en administración pública, la implementación es el eslabón entre los insumos políticos de la complejidad social y los resultados de las políticas. En contraste a las predicas de la *New Public Management* sobre la magia y efectividad del mercado en los procesos sociales de administración, la implementación ha develado la inexistencia de la mano invisible que traduce las intenciones en resultados a través de la administración pública. Dicho estudio es un procedimiento de develación de la complejidad inherente al

proceso administrativo, que explora las condiciones en las cuales las decisiones de autoridad conducen efectivamente a los resultados deseados.

El grado de complejidad determina la capacidad de prefijar los resultados a partir de una serie de opciones, así como determinar la variedad de implicaciones en un ambiente de cierta incertidumbre, mismo que le es inherente al gobierno. La complejidad es el ingrediente que determina la fragmentación, diversidad y diferenciación de las organizaciones a cuyo cargo está la implementación, en tanto que la incertidumbre es la causa de la multiplicidad de las organizaciones y objetivos, por lo tanto, la consecuencia de la complejidad resultante de la multiplicidad.⁶⁰

El flujo del proceso administrativo desde el diseño de *policy*⁶¹ hasta la implementación, no constituye un proceso lineal sino un movimiento fluctuante integrado por fragmentos que se deben vincular mediante procedimientos de cooperación o que se pueden desvincular por el influjo del conflicto. Es decir, la implementación movió el punto de gravitación del análisis de *policy* del modelo económico hacia la polémica de la política, esto debido a que la implementación no sólo ocurre en un sistema político comprehensivo, sino también en arenas de poder que ofrecen fuentes de autoridad legítima. En suma la implementación constituye un campo de la investigación administrativa que ofrece frutos valiosos para comprender por qué fracasan los gobiernos y mejor aun la forma para minimizar o evitar los fracasos.⁶²

En administración pública es difícil, separar lo político del proceso de administración, pues la actividad del Estado está en la sociedad la cual es por naturaleza compleja; para el Estado la sociedad es su objeto pues, es en ella donde impactan las políticas públicas mismas que hacen posible la gobernabilidad.

Entendemos por gobernabilidad al proceso de creación de condiciones de civilidad a partir de las cuales es posible la convivencia social. Constituye un ejercicio de aprendizaje

⁶⁰ Guerrero Orozco, Omar. *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*, México, Universidad Autónoma del Estado de México – Miguel Ángel Porrua, 1999, p. 176.

⁶¹ Se entiende genéricamente por *policy* al diseño de un programa de acción, dicho programa consiste en dos o más ideas entrelazadas que proveen un aparato capaz de dirigir dicha acción y generar una opción específica desde un conjunto previsto de resultados. El potencial de la hechura de *policy* como programa de acción consiste en capacitar para el razonamiento y la corrección de la ruta de acción del gobierno.

⁶² *Ibid.*, p. 177.

del gobierno. La gobernabilidad apela a un conjunto de condiciones medioambientales favorables para la acción del gobierno o intrínsecas a éste.⁶³

La gobernabilidad en el Estado Moderno es considerada como el desarrollo de las capacidades para hacer transitable una idea en términos de acción a través de una red de organizaciones, disposiciones y procedimientos; es el sustento básico del gobierno porque al gestionar los recursos públicos para la sociedad mediante programas y políticas, rinde dividendos en términos de legitimidad, consenso y rentabilidad, mismos que se traducen en gobernabilidad.

El gobierno, se explica a partir de la idea de comunidad que integra a la sociedad moderna como una forma autónoma de vida que trasciende las contradicciones entre el individuo y la comunidad. Del mismo modo la comunidad encarna en el Estado como una congregación humana autodeterminada, cuya personalidad se manifiesta cuando su gobierno expresa su voluntad mediante acciones que benefician a la sociedad.

Es por ello que, en la actualidad, ante la falta de políticas eficaces es posible que se introduzcan más desarreglos sociales que seguramente se traducirán en ingobernabilidad, misma que encarna los mecanismos de destrucción de las condiciones de vida de la sociedad.

La prevaencia de la gobernabilidad en administración pública surge a partir del aprendizaje del gobierno. Esto es posible mediante la evaluación pero cuando es concebida ésta como un proceso de retroalimentación en la cual los elementos esenciales de su índole son la experiencia y la inteligencia. El interés por la evaluación en el gobierno surgió de las dificultades de la aplicación efectiva de policy, con productos decrecientes de gobernabilidad.

Sí la evaluación es utilizada para verificar un progreso o cambio de dirección en la actuación del gobierno, se debe incluir el análisis de implementabilidad como parte de la gobernabilidad. De esa forma, pensando en la gobernabilidad, la evaluación y la implementación son caras de la misma moneda porque la primera provee la experiencia que la segunda interroga; mientras que la evaluación provee con inteligencia a la implementación para que ofrezca sentido a lo que sucede.⁶⁴

⁶³ Alcántara Sáenz, Manuel. "Los Problemas de Gobernabilidad de un Sistema Político". En *Cambio Político y Gobernabilidad*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1992, p. 20.

⁶⁴ Pressman, Jeffrey L. y Aaron Wildavsky. *Implementación*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas

Gobernar es una habilidad humana, es un arte del ciudadano y del político que se adquiere por aprendizaje, y cuya ignorancia puede propiciar la ingobernabilidad por lo tanto el debilitamiento del modelo de Estado.

Del mismo modo, el *New Public Management* o *Nuevo Manejo Público* corresponde a un modelo de Estado, el neoliberal cuyo fundamento es el esquema económico de libre mercado; donde éste reclama la marginación de la actividad estatal de los grandes sucesos de la vida productiva de la sociedad. Sin embargo, pese al papel relegado que se le quiere asignar al Estado, es él quien hace posible tales sucesos. Para la implementación de un esquema económico es menester detentar el poder del Estado, ello explica porque, el neoliberalismo fue impuesto a través del poder del Estado y por medio de la política, pues han sido los procedimientos políticos los medios de acceso a los mandos del gobierno.⁶⁵

En cierta forma se está negando el contenido social del Estado moderno, que parte del principio de que la sociedad es inherentemente inequitativa, debido a que la organización económica no garantiza que todos los miembros de la sociedad cuenten con lo suficiente para vivir y desarrollarse, toca pues al Estado cumplir con su contraparte de protección, sufragar lo faltante.

A decir de *Bonin*, “La administración es una consecuencia natural del estado social, como éste lo es de la sociabilidad natural del hombre; su naturaleza es un resultado de la comunidad, pues desde el momento en que existe el pacto social, hay administración; así es que, siempre encontramos su naturaleza, hasta en el despotismo. Es pues evidente que la administración no toma su principio en convenios humanos, sino que es un fenómeno procedente de la existencia misma de la sociedad, sin que los convenios o leyes sirvan más que para organizarla, es decir, para determinar su modo de existir, pues su existencia procede de los mismos principios que la sociedad” “Definiré pues la administración pública: es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas”.⁶⁶

En el mismo tenor, dentro del cultivo de las disciplinas administrativas los campos tradicionalmente privilegiados se restringían a la administración pública y a la

y Administración Pública – FCE, 1998, p. 281.

⁶⁵ Guerrero Orozco, Omar. *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*, op. cit., p. 233.

⁶⁶ Bonin, C.J.B. *Compendio de los Principios de Administración*. Citado por Omar Guerrero. En *Principios de Administración Pública*, Bogota, Escuela Superior de Administración Pública, biblioteca digital, p. 6.

administración privada. Sin embargo recientemente, la emergencia de la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos ha abierto una enorme brecha para permitir el análisis de la administración social, comunitaria y popular, toda vez que se ha puesto interés en añejas instituciones vinculadas con los derechos humanos, tales como el ministerio público, el Ombusman y los tribunales de lo contencioso administrativo. Como parte de esta nueva atmósfera, caracterizada por formas diversas de administración han surgido las contralorías sociales y una gran cantidad de entidades de la administración pública en las cuales se incorpora la participación de los ciudadanos.⁶⁷

La administración de las asociaciones civiles entraña nuevas modalidades que se refieren a la asociación y organización de intereses sociales, en este tipo de asociaciones no interviene el Estado ni los intereses privados, es como un termino medio entre la administración del Estado y de los particulares. Se organizan racionalmente y están constituidas para satisfacer las necesidades de sus asociados. La libertad es su principio y los estatutos que los norman se votan entre los miembros, mismos que también nombran a sus dirigentes, quienes luego de un breve período de ejercicio son reemplazados. Sus oficiales se asemejan a los de las instituciones gubernamentales, pero sujetos al control de la asociación.

Dichas asociaciones *Bresser Pereira*⁶⁸ las denomina: lo público no estatal, y se caracterizan porque contribuyen a remarcar la importancia de la sociedad como fuente de poder político, atribuyéndole un rol más expreso, más allá del voto en la conformación de la voluntad política, así como reivindicando sus funciones de crítica y control sobre el Estado y en general su preocupación por la *res pública*.

Lo público no estatal hace referencia a ventajas previsibles para la ampliación de la vida democrática. Es la vía por excelencia a través de la cual la sociedad organiza sus servicios sociales y científicos; participa el sector privado con contribuciones o pagos por servicios prestados y el Estado mantiene su carácter social al comprometerse a proteger los derechos sociales, el patrimonio público cultural y ambiental, así como el desarrollo tecnológico y científico.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 46.

⁶⁸ Bresser Pereira, Luiz Carlos. *Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado*, Buenos Aires, editorial Paidós, - CLAD, 1998, p. 45.

Es previsible entonces que, el espacio público se amplíe bajo la conciencia de que la producción de bienes públicos no puede ser monopolio del Estado, ni del mercado, atendiendo tanto a los límites de ambos como a los crecientes reclamos de auto organización social. Se prevé que surjan ventajas como la pluralización de la oferta de servicios para reducir el monopolio estatal y de los privados; la flexibilización y desburocratización de la gestión social para adaptar las prestaciones a los públicos que concierne y así evitar las prestaciones uniformes que caracterizan a la oferta pública estatal o a la discrecionalidad privada. Responsabilizar a los dirigentes y participantes por la organización, para contar con una autonomía mucho mayor que la existente en las organizaciones estatales, pero sin caer en el extremismo de las organizaciones privadas.⁶⁹

La administración de las asociaciones sociales constituye un ámbito de actividad pública que no tiene un carácter gubernamental, tal es el caso de las Organizaciones no gubernamentales (ONG,s), pero tampoco privado. Hoy en día, la administración de estas organizaciones se ha ido desarrollando junto con una intensa intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos, que antaño estaban reservados al Estado. Se habla así de la participación de los ciudadanos en los negocios de la cosa pública.

La idea de lo cívico y la participación directa de la sociedad en los asuntos públicos hacen recordar las fuentes greco-latinas de la vida política y administrativa del Estado, pues tanto en Grecia como en Roma eran concebidas como el conjunto de ciudadanos activos en el foro de los asuntos públicos, nos hace pensar en el eclipse del Estado gerencial y el ascenso del Estado cívico, dice Omar Guerrero⁷⁰. La participación en los asuntos cívicos entraña una ciudadanía activa en los quehaceres del Estado, que brinda más espacios a los asuntos públicos, que a los procesos burocráticos. Participación significa que las relaciones entre los ciudadanos y los administradores convierten a las organizaciones públicas en nuevas *Polis*, en un sitio de ejercicio pleno de la democracia. Se trata de una militancia cívica que tiene sustento en el aprendizaje y ejercicio de los derechos políticos, cuya finalidad es consolidar a la comunidad ciudadana.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 48.

⁷⁰ Guerrero Orozco, Omar. *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*, op. cit., pp. 258-264.

Una de las principales características de la vida cívica, es que el ciudadano toma conciencia de sí mismo como tal, más que como cliente y consumidor del mercado económico y de servicios ofrecido por la Nueva Gestión Pública.

La militancia cívica crea las condiciones sociales adecuadas para que los ciudadanos y los administradores puedan transformar el escenario de la organización pública en una *Cívitas*, en un foro en el cual los ciudadanos deciden como relacionarse y activar sus asuntos en pro de la utilidad pública.

Pese a que en la actualidad las organizaciones han experimentado un ascenso, todavía la participación de la sociedad sigue siendo limitada. Se aduce que el Estado sólo puede hacer ciertas cosas para reducir la desigualdad económica, pues la esencia del Estado democrático es garantizar la igualdad política. Dicha igualdad no sólo implica los derechos positivos de votar o expresar opiniones, sino también el derecho de tener un gobierno eficaz, mecanismos de control como el plebiscito o el referéndum, la rendición de cuentas y la destitución.

Dichos mecanismos tienen que ser precedidos por un conjunto de rasgos de desarrollo social como la alfabetización, los servicios de salud, el nivel de ingresos y el consumo de bienes entre otros, que en cierta forma derivan en una mayor participación política de la sociedad.

Por ejemplo, en los países europeos las reformas del Estado están estrechamente relacionadas con una creciente participación de la sociedad, y paradójicamente, el ensanchamiento de las funciones sociales respecto de la gestión de lo público no ha derivado necesariamente en el debilitamiento del Estado, pues las nuevas demandas sociales por mayores espacios de participación política son resultado de la modernización económica, los sistemas de seguridad social propios del Estado del Bienestar, las reformas educativas de los años setenta y una sólida infraestructura pública que incrementó la movilidad social, generando una relativa igualdad de oportunidades que, de igual forma derivó en una mayor y mejor participación de los actores sociales, consolidando la democracia y acrecentando las demandas de la ciudadanía con respecto al Estado.

En estos países desde finales de los años ochenta, existe una creciente tendencia a la organización de la sociedad en partidos políticos, asociaciones civiles, grupos de interés, agrupaciones profesionales de todo tipo, etcétera; lo que propicia una fuerte sectorización

social y económica. Dicha tendencia genera espacios sociales y económicos con alto grado de autonomía que escapan de la regulación directa. Se favorece la descentralización de las funciones del Estado lo que implica la participación de un creciente número de actores sociales en el diseño e implementación de políticas.⁷¹

De esa forma, los gobiernos dependen cada vez más de la cooperación y la acción concertada con grupos de actores sociales que, de igual forma ellos también dependen en gran medida de la coordinación y cooperación con instituciones públicas; por ejemplo, como punto esencial para la estabilidad de las empresas y la competitividad de las mismas, es necesaria la estabilidad política a través de las instituciones públicas de gobierno.

Dichas afirmaciones nos hacen pensar en la obsolescencia de la teoría del Estado céntrico que, a decir de *Messner*⁷² la diferenciación de los subsistemas sociales logra que la soberanía, las capacidades y los potenciales de coordinación se vayan infiltrando en la sociedad: Las lógicas funcionales de los subsistemas sociales que se extienden desde la economía hasta el sistema social, pasando por la educación, la investigación y los medios de comunicación se sustraen de los medios tradicionales de coordinación estatal para diversificarse en la sociedad.

La aparente pérdida de soberanía y autonomía del Estado respecto de la sociedad no implica un automático aumento de autonomía de los subsistemas sociales, depende en gran medida de la interacción con los otros subsistemas. La diferenciación funcional produce al mismo tiempo pérdidas y ganancias de autonomías, independencias e interdependencias de los subsistemas. Es decir el Estado no se ve sustituido por otro subsistema dominante que constituya el centro y la cúspide de la sociedad. Lo que más bien se desarrolla, es un complejo sistema de soberanías divididas que se podrían llamar co-soberanías.⁷³

En una sociedad funcionalmente diferenciada, se reconoce que cobran relevancia las funciones coordinadoras del Estado con vistas a integrar y controlar las redes políticas en el proceso de desarrollo del conjunto social, sin que eso signifique anular su autonomía de acción. Básicamente, en este esquema, el Estado pasa a ser sólo un gestor de las interfases

⁷¹ Messner Dirk. "Del Estado Céntrico a la Sociedad de Redes". En Lechner Norbert, René Millan y Francisco Valdés Ugalde (Coord.). *Reforma del Estado y Coordinación Social*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, Plaza y Valdés Editores, 1999, p. 83.

⁷² *Ibid.*, p. 94.

⁷³ *Idem.*

e interdependencias sociales, asumiendo funciones de coordinación, organización y moderación.⁷⁴

Desde esa perspectiva, algunas de las principales funciones del Estado serían: controlar las funciones delegadas a las instituciones no estatales; orientar los intereses futuros de toda la sociedad y dirimir los problemas particulares surgidos entre los subsistemas, es decir, incumbe al Estado la integración de las actividades particulares a los programas de desarrollo compatibles con los intereses de la sociedad en su conjunto; corregir y fortalecer la capacidad de organización autónoma de los actores sociales débiles mediante el fomento financiero o institucional.⁷⁵

Hoy en día, pese a las constantes críticas al Estado, éste sigue siendo la forma de organización más acabada de la sociedad y su acción se manifiesta a través de la administración pública. El objeto del Estado siempre ha sido la sociedad, su asociación y bienestar.

Carlos Juan Bonnín decía que “la administración Pública: es una potencia que arregla, corrige y mejora todo cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas”. El interés público es más que el conjunto de los intereses particulares, consiste en el lazo que une a los individuos en sociedad “Por interés público debe entenderse la reunión de aquellas necesidades y relaciones naturales y universales, cuya expresión son las leyes y el poder de éstas el regulador”⁷⁶

Bonnín creía que, el hombre vive en sociedad la cual entraña relaciones sociales que nacen de la necesidad de cada cual; estas relaciones son inherentes a la especie humana. Se trata de un proceso acumulativo de dependencias sociales del cual surgen necesidades de la necesidad misma, de las necesidades naturales nacen las necesidades comunales, que son propias de la asociación. Estas últimas engendran una dirección general que se mueve por el interés público, cuya misión es reunir las necesidades sociales en un cuerpo único y conductor de su acción.

Las dependencias sociales a las que también llama dependencias civiles, tienen como base la inscripción cívica, que es de interés para la administración: La administración

⁷⁴ *Ibid.*, p. 105.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 106.

⁷⁶ Bonnín, C.J.B. *Compendio de los Principios de Administración*. Citado por, Omar Guerrero. *Teoría Administrativa del Estado*, México, Oxford University Press, 2000, p. 26.

del Estado comprende un doble espacio de cara a la sociedad, pues es doblemente pública. Por un lado, entraña dos tipos de relaciones sociales que reclaman su presencia, las relaciones administrativas públicas y las relaciones administrativas civiles; por el otro dirige su ocupación al cuidado del hombre como tal y sobre las cosas que necesita para vivir.⁷⁷

Comenta Bonnin que, la sociedad es producto de las relaciones humanas: entraña al ser social, al hombre en relación plena con otros hombres y cooperando mediante sus relaciones con el interés común, con el mantenimiento de la vida asociada, labor que implica el uso de la fuerza, pues lo público como pueblo implica el factor de coerción que define al Estado.⁷⁸

⁷⁷ *Ibid.*, p. 32.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 34.

CAPITULO III.

GESTIÓN PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO.

En el presente capítulo se hace una revisión de los principales aspectos relacionados con los programas sociales de gobierno, así como su impacto real en la población.

Se elabora una caracterización del estado actual de la gestión pública en México, destacando el predominio de los modelos relacionados con el eficientismo administrativo, los de innovación y calidad, servicio al cliente y las decisiones inspiradas en el mercado, con el consecuente abandono del modelo clásico de la gestión pública.

Se hace una revisión de la gestión pública del Estado mexicano; destaca el aspecto de que, éste nació dotado de instituciones y capacidad de gestión y de dirección pública para la implementación de programas de gobierno, desde los asistencialistas del siglo XIX hasta los últimos intentos por combatir la pobreza, como en el caso del Progreso o incluso con propuestas de solución a partir de instrumentos tecnológicos como el sistema electrónico *e-méxico* del gobierno de Vicente Fox.

Finalmente se identifican algunas formas de organización social en nuestro país, siendo sus aspectos más relevantes y característicos el apego a las directrices y programas diseñados e implementados desde el gobierno. Es decir la organización social con fines públicos de gestión fuera de las instituciones del Estado, es la excepción y no la regla.

3.1. La Gestión Pública en México.

En el siglo XX, la gestión pública se desarrolló durante el período de crecimiento sostenido, su efectividad fue posible gracias a que se mantuvo de forma sostenida un crecimiento del gasto público, legitimado por amplios consensos sobre la forma en que deberían utilizarse los recursos públicos en metas de desarrollo social. En esencia la gestión pública se caracterizó porque el conjunto de acciones del gobierno se realizaban dentro de un esquema de planificación con una visión incremental del cambio.

Durante esta etapa la implementación de los programas de gobierno tenía su sustento en la legitimación que los procesos electorales daban a las acciones asumidas por los gobernantes. Es decir, los actores principales en el proceso eran en primer lugar los políticos, quienes se encargaban de tomar decisiones; y en segundo lugar los

administradores que se encargaban de planear y negociar lo que se considera común en la arena de negociación y disputa, resolver diferencias y definir los problemas y plantear las posibles soluciones para equilibrar los servicios que le son proporcionados a la sociedad. En el paradigma clásico de la gestión pública los integrantes de la sociedad son ciudadanos, no se les distingue como clientes.¹

En casi todo el mundo el paradigma clásico de la gestión pública comenzó a transformarse a principios de la década de los ochenta principalmente por la polémica generada por los detractores del modelo Estado del Bienestar; los ataques principalmente se dirigieron al déficit en las finanzas pública causado por el continuo incremento del gasto público durante las administraciones de los años setenta.

Los gobiernos de varios países incluyendo el de México, iniciaron una serie de políticas dirigidas hacia un cambio estructural, que buscaba no sólo la reducción del gasto, sino la creciente eficiencia del mismo a través de la privatización de servicios y activos del sector público y la desregulación económica. Dichas medidas impactaron principalmente al tradicional gasto social en vivienda, salud y educación.

La crítica refería que, las organizaciones del sector público tienden a ser ineficientes, debido principalmente a la falta de competencia y por el hecho de que están sujetas a los cambios políticos. La solución planteada se dió en el sentido de aplicar mecanismos de mercado que favorecieran e hicieran presión para alentar la competencia y el ahorro de recursos; lo que se pretendía era romper el modelo cerrado de administración por uno abierto y competitivo.

La gestión pública abandonó el paradigma tradicional y se hicieron esfuerzos por implantar el modelo eficientista que busca no sólo generar ahorros en la aplicación de los recursos públicos, sino cambiar la lógica de funcionamiento de la administración pública. Se sustituye la figura del administrador público como conciliador y negociador entre los grupos sociales surgiendo en su lugar el gestor público que se caracteriza por su papel innovador en la búsqueda del cambio.

La historia de las cambiantes circunstancias económicas durante la década de los ochenta condujeron a la creación del paradigma de la eficiencia en los servicios públicos. Sin embargo esas mismas circunstancias presentadas una década después, han orillado a la

¹ Sánchez González José Juan. *Gestión Pública y Governance*, Toluca México, IAPEM, 2001, p. 235.

adopción de un nuevo esquema de gestión, hoy en día está muy de moda el paradigma de la calidad.

La concepción de la calidad con enfoque al cliente significó la creación de un marco de actuación de los gestores públicos y todos los involucrados en la administración para trabajar bajo el objetivo común de conseguir mayor calidad en el servicio. La preocupación por el cliente recuerda los valores más antiguos del servicio público; sin embargo el debate se centra en el cuestionamiento por la utilización del concepto *cliente* en sustitución del concepto de ciudadano.²

Actualmente en el gobierno de México se busca transitar hacia el paradigma de calidad en gestión pública. La idea central refiere a la desaparición de las fronteras en la forma de trabajar en el sector público y el privado bajo un modelo de administración por calidad.

El modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental, programa de reforma administrativa del gobierno de Fox, pone como centro de su actuación al cliente; buscando no sólo calidad en el servicio, sino también calidez en el trato; busca la eficiencia en los resultados y manejo de los recursos; gestiona a través de la competencia y los esquemas de mercado; y dirige a través del liderazgo, buscando un cambio cultural en la administración pública³.

3.1.1. Gestión Pública y Desarrollo Social en México.

Cuando Alexis de Tocqueville viajó a los Estados Unidos durante el siglo XIX, constató que lo que la administración pública hacía tradicionalmente en Europa y en los países Americanos herederos de la tradición administrativa española, en ese país lo hacía la sociedad. Encontró a una sociedad civil vigorosa y en movimiento, capaz de autogestionar los asuntos de interés público por medio de su régimen comunal y a un Estado reducido a su mínima expresión, ejerciendo sólo aquellas funciones que la sociedad no era capaz de desempeñar por ella misma.

² *Ibid.*, p. 239.

³ Presidencia de la República. *Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental*, México, p. 8

Observó que la vida política o administrativa se encontraba concentrada en tres centros de acción; en primer lugar la comuna; en segundo lugar el condado y por último el Estado. Decía Tocqueville que la comuna es la fuente de los poderes sociales, es donde reside la fuente de los pueblos libres, es en la comuna donde se desarrolla la vida, en ella las funciones pública son diversas y variadas y se hallan divididas en ella misma.⁴

Contrariamente a lo que Tocqueville encontró en aquella nación, más al sur, la administración pública mexicana nació dotada de instituciones y recursos, nació siendo un Estado administrativo con capacidad de gestión y dirección pública. De ahí que la administración pública de nuestro tiempo sea el resultado de la tradición, la acumulación y la centralización del poder. Sus fuerzas constructoras son la agregación de instituciones, la secularización del Estado y la expropiación de aquello que se considera patrimonio nacional. La administración pública en México siempre ha tenido un peso decisivo en la vida de la sociedad civil, ya que cada vez que ocurre una reforma administrativa, en gran medida se reforma el Estado mismo.

En México la consolidación de la administración pública respondió a ciertas condiciones históricas como son: la normalización de la vida estatal y el dominio territorial por el Estado, con la monopolización del uso de la fuerza física, el proyecto estatal de desarrollo y el desenvolvimiento pleno de las funciones básicas del propio Estado.

Dichas condiciones propiciaron el desarrollo de funciones básicas como es el servicio exterior, la defensa, la hacienda y la justicia; por medio de la primera manifiesta su personalidad frente a otro similar; con la segunda preserva su personalidad; con la tercera adquiere todos los medios para preservarla; y con la cuarta dirime los conflictos inherentes a la sociedad. Pero, estas funciones no aparecen a la vez, las tres primeras nacen con el propio Estado moderno y la última ocurre más bien de forma contemporánea refiriendo al bienestar de la población.

El proyecto de bienestar sólo fue posible históricamente, cuando el Estado ha adquirido un elevado nivel de desarrollo político, funcionando con base en la razón y la voluntad política para procurar la riqueza, la fuerza y la inteligencia de todos los individuos.⁵

⁴ Tocqueville, Alexis. *La Democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973, p. 79.

⁵ Guerrero Orozco, Omar. *La Teoría de la Administración Pública*, México, editorial Harla, 1986, p. 138.

En materia social, en México se pueden identificar tres grandes momentos: uno que surge desde el inicio de la independencia y se prolonga hasta finales del siglo XIX, este período se caracterizó por la beneficencia pública, vista ésta más como caridad hacia los pobres que como obligación social del Estado, por ello se prestaba tanto por el altruismo de los particulares como por el propio clero. Un segundo momento se identifica tras la secularización del Estado, dicho período se prolonga hasta mediados del siglo XX, es en éste momento cuando se crean las primeras instituciones de asistencia pública administradas por el Estado. Finalmente para mediados del siglo XX hasta nuestros días, se han desarrollado diversos programas de gobierno para el combate a la pobreza y el desarrollo social con diversas características y resultados.

Durante la época colonial fueron establecidas las bases de la sociedad novohispana transfiriendo y adaptando las instituciones, valores morales y formas de vida de la cultura europea occidental. En este período destaca la gran diferenciación social existente: los indios, los españoles, los negros y las castas estaban bajo legislación muy distinta, por ejemplo, la atención hospitalaria era otorgada fundamentalmente por la iglesia y los acaudalados particulares, la participación del Estado aunque existía era mínima. Muchos personajes de la época fundaron hospitales, asilos, casas de cuna y colegios para ayudar a la población miserable. Destaca el Hospicio de Pobres fundado en 1763 para funcionar como asilo de ancianos y mendigos; la Lotería General creada en 1769 por el virrey de la Nueva España Marqués de Croix, antecedente de la todavía hoy vigente Lotería Nacional para la Asistencia Pública; el Monte de Piedad, concebida como una institución que auxiliaba a los pobres; obra del Conde de Regla; Pedro Romero de Terreros en 1767; el Hospicio Cabañas, establecido en Guadalajara por el Obispo Juan Cruz Ruiz de Cabañas y Crespo.⁶

El siglo XIX fue una centuria marcada por la influencia de las revoluciones liberales que se gestaron en la segunda mitad del siglo XVIII en Europa y los Estados Unidos: Estos hechos llegaron a tener gran peso en México, pues a partir de la independencia el clero empieza a dejar de influir única y decisivamente en la fundación y funcionamiento de las obras de beneficencia que ya empezaban a ser administradas por los ayuntamientos y por instituciones privadas, por ejemplo en 1841 se crea el Consejo de Salubridad del Departamento de México.

⁶ *Ibid.*, p. 313.

Las principales medidas adoptadas por Benito Juárez en relación con la materia social fueron: elevar al grado de legítimos a los expósitos prohijados, con el fin de que dejaran la condición de sirvientes, siendo protegidos por el código civil; el cual introdujo en las casas de beneficencia algunos oficios y autorizó la refundación de la Lotería, para que el 15% de sus recursos fueran aplicados a hospitales, casas de maternidad y hospicios, entre otros, es en esta época cuando la noción de caridad se empieza a transformar para convertirse en servicio público. La beneficencia debería ser proporcionada por la administración civil ya no por el clero, fue entonces cuando se produjo la modificación del patrón ideológico eminentemente religioso, para instituir una beneficencia moderna y accesible a los grupos necesitados del país.⁷

Durante la dictadura de Porfirio Díaz se expidió una circular de fecha 23 de enero de 1877, la cual decretaba que los establecimientos hospitalarios, de asistencia social y de corrección que había estado a cargo de los Ayuntamientos desde 1862 y los que se fundaron posteriormente a la fecha en mención, serían administrados por una junta denominada Dirección General de Beneficencia Pública dependiente del entonces Ministerio de Gobernación y que funcionó como tal hasta el fin del Porfiriato.

Durante el período revolucionario hasta mediados los años veinte, los fondos de beneficencia en general fueron desviados para gastos militares. No es sino hasta la consolidación del Estado emanado de la Revolución que se instituyen nuevos establecimientos, todos ellos bajo el control del Estado: hospitales, consultorios médicos gratuitos, asilos, centros educativos, comedores y dormitorios públicos, entre otros servicios de asistencia.

Posiblemente el hecho que definió el carácter asistencialista del Estado mexicano fue la organización corporativa. Es importante resaltar que el aglutinamiento de los sectores en las grandes confederaciones no fue un proceso lineal, sino que su formación estuvo marcada por la participación de diversas fuerzas políticas incluyendo el Partido Comunista Mexicano y otras organizaciones de izquierda.

Durante la presidencia de Lázaro Cárdenas la filosofía de la política social se entendió en función de que la solución de la marginación económica y social era un asunto

⁷ Villarespe Reyes, Ofelia. *La Solidaridad: beneficencia y programas; pasado y presente del tratamiento de la pobreza en México*, México, UNAM – Instituto de Investigaciones Económicas, 2001, p. 27.

de interés nacional, imponiéndole una concepción jurídica distinta a la que había prevalecido en torno a la atención médica y a la beneficencia social. El cambio fundamental consistió en la sustitución del término de beneficencia por el de asistencia; implicando con ello las obligaciones del Estado para promover y regular las acciones relativas a la salud y proporcionar auxilio médico y social a la población, así el 31 de diciembre de 1937 mediante decreto presidencial se da origen a la Secretaría de Asistencia Pública y el 7 de mayo de 1947 se transforma en Secretaría de Salubridad y Asistencia.⁸

En esta etapa la política de desarrollo del Estado se manifestó a través del reparto agrario y el incremento constante del gasto social, lo subsidios y el impulso al empleo. El Estado generó una estructura institucional con una gran capacidad interventora para controlar los procesos económicos y sociales con el apoyo popular. A estos propósitos obedecieron la creación de diversas instituciones como la Compañía Nacional de Subsistencia Populares (CONASUPO); Nacional Financiera (NAFINSA); Petróleos Mexicanos (PEMEX); Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), entre otros.

Es en la década de los cuarenta donde inicia la transformación de la sociedad mexicana. La industrialización que se impulsó con la sustitución de importaciones coadyuvó a que México iniciará su camino hacia la urbanización. En la década de 1950 se inició el llamado desarrollo estabilizador, mismo que a finales de la década de 1960 desencadenó importantes movimientos sociales. Hasta este momento, La estabilidad política y social fue posible gracias al endeudamiento externo y al crecimiento de la economía, aunque limitado, pero que constituyeron el soporte de la oferta de trabajo las finanzas públicas y el gasto social. De ese modo fue posible ofrecer a la población un acceso creciente a los sistemas de seguridad social, aunque casi siempre limitado al trabajo formal.

Intentando dar respuesta a la problemática social y económica heredada de la década anterior, el Estado mexicano desde principios de los años de 1970 da inicio a los programas contra la pobreza, el propósito original era paliar las desigualdades sociales existentes y detener la excitación política.

Cabe aclarar que la política social en México hasta la década de 1970 se tradujo en la concentración de recursos en instituciones para la atención de los grupos vinculados a las

⁸ *Ibid.*, p. 34.

organizaciones políticas. Esta forma corporativa de arreglo político actuó a través de una compleja red de arreglos institucionales creados para dar respuesta a las demandas sociales, para sí mantener los niveles necesarios de legitimidad del Estado mexicano. La política social fungió como espacio de negociación y clientelismo en el que ganaban tanto los trabajadores, los líderes sindicales, el gobierno y el Estado.⁹

Desde los años setenta el Estado ha implementado varios programas, se pueden clasificar en tres etapas o generaciones. Los programas de primera generación respondían a planes regionales ambiciosos y coyunturales, sin continuidad y dirigidos principalmente a regiones rurales: Ejemplo de dichos programas es el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (Pider), vigente entre 1973 a 1982; su propósito fue llevar inversiones y servicios a aquellas regiones rurales que tenían recursos pero carecían de los servicios básicos. Pretendía crear fuentes permanentes de empleo para mantener a los campesinos en sus lugares de origen, así como crear obras de infraestructura y servicios de carácter social en regiones marginadas del país. Destacaba la idea de alcanzar un proceso de desarrollo autosostenido, lo que no pudo ser cumplido ya que los campesinos no pudieron transformar sus condiciones productivas debido a la intervención de acaparadores y agiotistas, que en muchos de los casos eran intermediarios de la producción de las asociaciones. Como remedio ante tal situación el gobierno estableció centros especiales de compra y amplió el sistema de bodegas y tiendas rurales, el crédito a la producción, los precios de garantía y la protección a la producción.¹⁰ Uno de los logros fue que el Pider planteó descentralizar la planeación interinstitucional y regional, dando paso con posterioridad a los Comités de Planeación para el Desarrollo (Coplades).

Otro programa de primera generación fue el denominado Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), vigente entre 1977 hasta 1982. Coplamar obtenía sus recursos de asignación propia del Pider y, en su mayoría de recursos que provenían de la asignación que realizaban las distintas dependencias y los gobiernos estatales mediante sus presupuestos normales. Atendía a grupos marginados y potencialmente vulnerables, para ello se definieron líneas de pobreza para determinar los programas que sería aplicados en las poblaciones que estuvieran por debajo de la línea de

⁹ Ruiz Velázquez, Norma. *La política Social en México Hacia el Fin de Siglo*, México, INAP, 2000, p. 89.

¹⁰ *Ibid.*, p. 103

pobreza. Sin embargo la mayoría de los programas que integraba fracasaron, a excepción de IMSS-Coplamar; dedicado a la atención de la salud y Diconsa-Coplamar; programa de abasto, distribución y consumo. Algunos otros programas de poca vigencia fueron: el Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo (Pronam) que dependía del Comité nacional de Población (Conapo) o el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) que al igual que los anteriores sólo funcionó durante la administración de José López Portillo.¹¹

Durante la década de los ochenta la crisis económica mundial condujo al gobierno a definir una política de limitado o nulo crecimiento que se basó en la austeridad y el saneamiento de las finanzas públicas. La creciente incapacidad del gobierno para resolver la problemática social, permitió que la crisis económica fungiera como catalizador de la organización civil y la cohesión de los grupos aumentando su alcance y su actuación. A través de acciones colectivas basadas en la solidaridad comunitaria la población recuperó su potencial de movilización y comenzó a tomar las medidas necesarias para cuidar de sí misma ante el vacío de autoridad formal; valga como ejemplo la organización social posterior a los sismos de 1985.

En esa década perdida las demandas más generalizadas son: la recuperación de la economía, el combate a la pobreza, la impartición de justicia, así como la equidad y democracia que juntas representan la piedra angular de la gobernabilidad, suponiendo un incremento de la eficacia y la legitimidad gubernamental.

Es en éste contexto es que se iniciaron los programas de segunda generación, éstos se consideran como una gama de esfuerzos serios por ayudar a los grupos afectados por la prolongada crisis de los años ochenta; por el gran vacío de programas nacionales de desarrollo debido principalmente a las limitaciones derivadas de los ajustes estructurales. El programa más importante de ésta época fue el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), creado en 1989 con apoyos principalmente de los fondos de inversión del Banco Mundial. El Pronasol surge en el marco de la firma de los Pactos de Solidaridad Económica; planes de choque que adoptaban una serie de medidas para lograr la estabilización de los precios, la reducción del gasto gubernamental y la contención de la inflación.

¹¹ Meza Ojeda Alejandro, Tuñón Pablos Esperanza. *Progresos y el Empoderamiento de las Mujeres*, biblioteca Digital, Colegio de la Frontera Sur, 2002, p. 70.

El Pronasol se caracterizó por ser el primer programa de combate a la pobreza vinculado al nuevo modelo global exportador y se distinguió por promover un alto grado de participación y organización de los beneficiados. Este programa incorporó la experiencia adquirida con los programas anteriores, su objetivo central fue tratar de elevar el nivel de vida de la población atendida a través de vías productivas, que a su vez lograría la creación de un piso social básico en alimentación, salud y vivienda. El programa empleó como estrategia básica la inclusión para así asegurar la participación de la población de los medios rural y urbano.

Convocaba articulaba y apoyaba las demandas sociales y las propuestas para atenderlas, abría la posibilidad de que las comunidades participaran desde el diseño hasta la evaluación y mantenimiento de las obras. La cooperación de las comunidades en sus obras se realizaba mediante trabajo directo, entregando recursos y materiales propios de la región originaria de dicha comunidad o bien donando infraestructura. La corresponsabilidad se entendía como la definición, previa concertación entre el gobierno y la comunidad de los proyectos a realizarse. El argumento que lo sustentaba decía que dichas acciones eran contrarias a las políticas paternalistas y populistas del pasado, mismas que se había impuesto a las comunidades.¹²

Los programas de tercera generación, surgen a partir de una fuerte crítica esgrimida contra el Pronasol, entre otras razones, por el hecho de no poner énfasis en las comunidades más pobres y marginadas, debido al uso clientelista y por lo tanto poco ineficiente de los recursos. La nueva estrategia surgida después de la crisis de 1994, consistió en desarrollar acciones de carácter universal, buscando la eficiencia administrativa.

Aunque en la administración de Carlos Salinas se emprendieron algunas acciones dirigidas a apoyar directamente la economía de los más pobres, que le permitieran incorporarse al mercado nacional, no sólo como consumidores, sino como productores, fueron aisladas y sin continuidad. Además, no se debe olvidar que la pobreza es resultado de la organización económica y política específica de cada sociedad, ya que de otra forma se puede caer en el error de creer que ésta se puede erradicar a través de medidas de carácter social efímeras y desarticuladas. Los programas sociales alivian momentáneamente

¹² Villarespe Reyes, Ofelia. *La Solidaridad: beneficencia y programas*, op. cit., p. 53.

y en lo inmediato algunos problemas particulares, pero no pueden desactivar a largo plazo las causas estructurales de la pobreza.¹³

La tercera generación de programas de combate a la pobreza se articula en base a tres ejes fundamentales: a) el desarrollo de capital físico y de creación de infraestructura social básica en regiones marginadas, ahí se dirigieron los programas del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social del Ramo 33 y el Programa de Agua Potable para los Municipios, entre otros; b) desarrollo de oportunidades de ingreso, que incluyen el programa de empleo temporal y los programas productivos para agricultores de bajos ingresos manejados por la secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural y el Fonaes; c) desarrollo de capital humano, destacó el Programa de Ampliación y Cobertura; IMSS-solidaridad y entre otros, el Programa de Educación Salud y Alimentación (Progresá).

Los programas de tercera generación surgen como resultado de un rompimiento con la postura de participación usada por Pronasol, el Progresá utilizó como objetivo atender con un enfoque integral las diferentes causas de la pobreza, dirigiendo sus acciones específicas hacia las familias identificadas a partir de ciertos indicadores y su situación socioeconómica. Su plan de acción contempla acciones en los ámbitos de educación, salud y alimentación. Cabe señalar que los apoyos económicos del Progresá estaban sujetos al cumplimiento de una agenda predeterminada. Se establece que para tener derecho al apoyo alimenticio, las familias beneficiadas deberán complementar sus visitas periódicas de cuidados de la salud y los padres y madres asistir a las sesiones de educación para la salud. En el caso de las becas educativas basta con la corresponsabilidad de las madres de inscribir a sus hijos e hijas en la escuela, garantizar que tengan 85% de asistencia y evitar la reprobación consecutiva por dos ocasiones.¹⁴

3.1.2. El Gobierno Electrónico (e-méxico)

Dentro del proyecto eficientista y enfocado a clientes de la administración del presidente Vicente Fox, se plantea que, un medio a través del cual la sociedad puede acrecentar sus oportunidades educativas, de salud y de desarrollo en general, son los

¹³ Ruiz Velázquez, Norma, op. cit., p 126.

¹⁴ Meza Ojeda Alejandro, Tuñón Pablos Esperanza, op. cit., p. 72.

servicios electrónicos, ya que por medio de éstos la sociedad podrá acceder al mercado de productos y servicios, así como a mayores oportunidades de desarrollo social y económico.

Partiendo de este supuesto, el proyecto e-méxico se puso en funcionamiento en la presente administración, busca generar un salto cuantitativo en el desarrollo particularmente de las comunidades marginadas. Según el programa, de entre los muchos factores que determinan el desarrollo de un país; educación, servicios de salud, el mejoramiento constante de las oportunidades y condiciones de trabajo, la producción y el consumo ordenado de bienes y servicios, destaca el acceso a la información y la posibilidad de estar comunicados tanto a nivel nacional como internacional.

Los contenidos y el diseño de la información circulante en el sistema están diseñados para difundir mensajes educativos y culturales e incrementar el nivel de conocimiento de la población sobre sus deberes y derechos, así como la forma de mejorar sus condiciones de salud. El gobierno de Vicente Fox, asegura que dicho sistema de comunicación contribuye al fortalecimiento del proceso democrático y posibilita una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones.¹⁵

De ahí que el sistema e-méxico tiene como principal objetivo ofrecer a la comunidad acceso a una serie de contenidos en materia de educación, salud, comercio, turismo, servicios gubernamentales y de otro tipo para contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas y las familias, abrir oportunidades para empresas y promover el desarrollo más acelerado y equitativo entre las distintas comunidades y regiones del país.

Para la realización del sistema e-méxico se definieron tres ejes principales a desarrollar:

1. Conectividad.
2. Contenidos.
3. Sistemas.

La conectividad se refiere a la oferta de sistemas integrales de comunicación a las poblaciones del país, mediante la cobertura actual y futura de los operadores de redes públicas o por una red que establezca el gobierno federal: se prevé la creación de los

¹⁵ Secretaría de Comunicaciones y Transportes. *Programa Sectorial de Comunicaciones y Transporte 2001-2006*, México, 200, p. 255.

centros comunitarios digitales, principales vehículos que permitirán enlazar a diversas localidades del país.

Los contenidos se refieren a los accesos a través de medios digitales que representen para la población datos, información, conocimientos y servicios que se traduzca en mejoras en su nivel de vida. Dentro de los contenidos destaca, entre otros temas de importancia, la educación, salud, economía, ciencia y tecnología, industria, turismo y gobierno.

A través de los sistemas de programación se integran los contenidos y sus aplicaciones; es decir mediante el uso de tecnología de la información, incluyendo sus bases de datos, tecnologías afines, la conectividad y el acceso. Se precisa desarrollar un portal integrado por diversas ligas de fácil acceso, mismo que estará al acceso de todo el público.

Se parte de la premisa de que, pese al alto nivel de penetración que han alcanzado los medios electrónicos, sigue existiendo un nivel relativamente bajo en el desarrollo de las telecomunicaciones, principalmente las encaminadas a propiciar la comunicación interactiva a distancia, existen rezagos en la conectividad, como el hecho de que la teledensidad apenas supera el trece por ciento, el más bajo de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), ya que las líneas telefónicas fijas a nivel de vivienda supera a penas el 36.2 %.

Se destaca que el crecimiento de usuarios de la Internet en México ha sido más acelerado que en otros países, para el año 2000, según datos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) se registraron cerca de tres millones de usuarios de la Internet. Ello representa 27.4 usuarios por cada mil habitantes y cinco millones de computadoras de las cuales sólo dos millones están conectadas a la Internet que representa 51 computadoras por cada mil habitantes. En comparación con Estados Unidos y Canadá ésta relación es de 346.6 usuarios de la Internet por cada mil habitantes y 161 millones de computadoras en los Estados Unidos y 413 usuarios de la Internet por cada mil habitantes y 12 millones de computadoras en Canadá. También es importante destacar que alrededor del 80 por ciento de las computadoras personales que existen en el mundo y casi el 90 por ciento de la población usuaria de la Internet se ubica en los países de la OCDE con economías acaudaladas. En las economías menos desarrolladas, incluyendo México, tan sólo el 0.6 por

ciento de la población tiene acceso a la Internet en comparación con el 30 por ciento que se registra en los Estados Unidos de América.¹⁶

El actual gobierno considera que la red de la Internet es un factor importante para la sociedad, ya que comprende miles de redes informáticas interconectadas cuyo tamaño, alcance y dispersión se han acrecentado por lo que resulta conveniente su utilización en la prestación de servicios comerciales, pero también en la de servicios básicos como la salud, educación, economía, gobierno y otras.

Derivado de los nuevos servicios que se ofrecen a través de las redes de banda ancha, se requiere diseñar modelos regulatorios, que al tiempo de adecuarse a las tendencias internacionales, recojan los intereses y las características propias del país, es conveniente alentar el proceso participativo y transparente en la elaboración de la regulación con la contribución de la industria, cámaras y asociaciones, instituciones académicas y usuarios.

Desde la perspectiva del gobierno mexicano, los objetivos del Sistema Nacional e-méxico son de carácter eminentemente social; buscan el desarrollo comunitario y de integración de los diversos individuos y grupos que constituyen la sociedad. Se busca como resultado fortalecer la democracia y la participación ciudadana, así como incrementar los niveles de conocimiento, capacitación y competitividad de todos los integrantes de la sociedad, mejorando así su acceso a las oportunidades de desarrollo y su calidad de vida.

Las metas a corto y mediano plazo del sistema incluyen entre otros aspectos, incrementar la teledensidad fija del 13.0 al 25.0 por ciento y el porcentaje de hogares con acceso a una línea telefónica fija, de 36.2 a 52.6 por ciento. Se pretende con esto aumentar considerablemente el porcentaje de personas con acceso a la Internet.¹⁷

El sistema e-méxico pretende cerrar, no sólo la brecha digital, sino también la de educación, salud, acceso a los mercados y la existente entre las instancias de gobierno y de éste con la sociedad. Se pretende crear una red de Centros Comunitarios Digitales (CCD) que sirvan para dar conectividad y acceso a las familias que por diversas razones no cuentan con dicho servicio. Los centros serán diseñados adaptándolas a las especificaciones generales de las diversas comunidades, incluirán tanto la conectividad

¹⁶ *Ibid.*, p. 257.

¹⁷ *Ibid.*, p. 261.

adecuada con la velocidad requerida para acceder a contenidos, transmisión de datos, sonido e imágenes; computadoras, soporte técnico y mantenimiento. También se proporcionará capacitación y se promoverá en las comunidades el aprovechamiento de la infraestructura de los CCDs.

En resumen, la infraestructura del sistema e-méxico quedará conformada por la creación de los centros comunitarios digitales y por la conectividad proporcionada por los diversos operadores de redes públicas y el gobierno federal. El proyecto de instalación de los CCDs, se desarrollará en tres fases; la primera en el período 2001-2002; la segunda, de 2002 a 2006; y la tercera, de 2006 en adelante.

Cuadro 2.1. Municipios y Localidades con Centros Comunitarios Digitales

Año	Cabeceras Municipales	Localidades
2001	609	609
2002	2, 443	2, 443
2003	2, 443	5, 000
2004	2, 443	6, 500
2005	2, 443	8, 000
2006	2, 443	10, 000

Fuente: Elaboración propia en base a *Programa Sectorial de Comunicaciones y Transporte 2001-2006*.

El proyecto de instalación de los Centros Comunitarios Digitales se desarrollará en tres etapas en todas las cabeceras municipales de los municipios del país incluyendo el Distrito Federal. El gobierno estima que por su carácter social, el programa e-méxico debe trascender los límites temporales de la administración de Vicente Fox. El programa e-méxico, a su vez se integra por los programas e-educación, e-salud, e-economía y e-gobierno.

Cabe destacar, que el Sistema Nacional e-méxico, busca integrar esfuerzos, sumar iniciativas y generar sinergias entre los diversos sectores interesados (instituciones educativas, organismos internacionales, empresas, donantes individuales, gobierno) para mejorar los niveles de conectividad y acceso de la población a la información gubernamental, comercial, educativa, de salud y de servicios a la comunidad, de tal suerte que sea un proyecto de todos, en beneficio de la sociedad, que busca el mejoramiento constante de su calidad de vida.¹⁸

Sin lugar a dudas la información electrónica es de gran importancia en la actualidad. Sin embargo suena demasiado pretencioso la instalación de centros comunitarios digitales

¹⁸ *Ibid.*, p. 265.

en todos los municipios del país, pensando que el acceso a la información por sí misma, es la panacea, pues hace cambiar la conducta de los pobladores, bajo el supuesto de que en automático contribuye a elevar su calidad de vida, máxime que en materia salud y educación, entre muchos otros servicios sociales, existen tantas carencias en nuestro país.

3.2. La participación Ciudadana en México.

En México el combate a la pobreza y participación ciudadana en mayor o menor medida van de la mano, debido principalmente a que la movilización de grupos sociales ha ido en función principalmente del grado de inversión en gasto social. Durante la primera mitad del siglo a través de la organización corporativa y después de la década de los ochenta mediante organización cuasi autónoma.

El Estado mexicano a lo largo de su historia ha intervenido en la sociedad, con la implementación de programas que van de los primeros asistencialistas del siglo XIX, con la fundación y establecimiento de asilos y hospicios, casas de corrección, hospitales, entre otros; hasta los de gestión social siglo XX, representados entre otros, con Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (Pider); la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) y el reciente Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progesa).

Finalizada la Revolución Mexicana, la población declinó sensiblemente, los grupos tradicionales de poder cayeron y fueron sustituidos por grupos de interés recién formados; algunos de los cuales tenían base social regional, mientras que otros pertenecían a grupos de interés económico.

El Estado trató de crear los consensos que facilitaran atender a los grupos más vulnerables mediante la búsqueda del crecimiento económico dirigido desde el gobierno. Entre 1934 y 1940 se nacionalizó la industria petrolera seguida de un programa de reforma agraria que buscaba entre otras cosas reducir la pobreza en el campo. Entre 1940 y 1970 la economía mexicana creció a ritmos anuales de más del 6% y más del 3% *per capita*; se

empezaron a incluir programas de desarrollo integral que privilegiaban a los sectores formales de la sociedad, incluyéndolos dentro de un esquema de seguridad social.¹⁹

A partir de los años setenta el Estado mexicano inició programas con el objetivo de paliar las desigualdades sociales; dichos programas fueron dirigidos fundamentalmente al sector rural como el Pider y el Coplamar. En principio el planteamiento, por ejemplo, del Pider trataba de hacer partícipes a los actores sociales con fines productivos o de acceso a servicios como lo hacía Coplamar. Sin embargo ninguno de ellos logró los resultados esperados y la pobreza siguió en aumento, mientras que la participación social se reducía en la misma proporción que el gasto social, hacia principios de los años ochenta.

Durante la década de los noventa el gobierno de Salinas de Gortari inició el Pronasol, programa de envergadura nacional que tenía como principal propósito convocar, articular y apoyar las demandas sociales; abrió la posibilidad de que las comunidades gestionaran recursos, participando desde el diseño hasta la evaluación y mantenimiento de obras de beneficio social, se canalizaron cuantiosos recursos producto del ajuste estructural y de la venta de empresas paraestatales.²⁰

En el actual gobierno de Vicente Fox, la participación real de la sociedad organizada se ha minimizado, se privilegian programas que atomizan a las comunidades para dar atención individualizada a través del Progreso; dicho programa desincentiva la acción social y la organización de las comunidades para fines sociales de interés público.

3.2.1. La Organización Social en México.

Convencionalmente en los países de tradición centralista se ha considerado que la sociedad es débil frente al Estado, esto debido a que no ha existido trabajo de asociación o se encuentra poco articulada o no se cuenta con las redes de comunicación. Históricamente la sociedad ha estado supeditada a la acción estatal en virtud de lo cual espera todo del Estado.

¹⁹ Ward Peter. *Políticas de Bienestar Social en México, 1970-1989*, México, editorial Nueva Imagen, 1989, p. 37.

²⁰ Villarespe Reyes, Ofelia. *La Solidaridad: beneficencia y programas; pasado y presente del tratamiento de la pobreza en México*, México UNAM Instituto de Investigaciones Económicas, 2001, p. 53.

Contrariamente a esto, las escuelas de pensamiento liberal que han desarrollado la agregación de intereses y el manejo de recursos asociados a la movilización, se apegan más bien a la tradición anglosajona donde destaca el individualismo y racionalismo de la elección pública. Éstas han puesto su énfasis en la capacidad de obtener y gestionar recursos a través de movimientos para observar cómo estos inciden en la acción colectiva, su estructura organizativa y su potencial de movilización.²¹

Sin embargo, el problema de la participación es una cuestión que se encuentra en la base misma del fundamento de la democracia. Para que se produzca una verdadera recuperación del principio debe producirse una perspectiva razonable de los ciudadanos en la vida pública, dinamizar las instituciones sociales y sobre todo, colocar en el primer plano valores como el respeto y la responsabilidad. La participación social es posible sólo cuando el Estado es sensible a la iniciativa de los individuos; es posible y auténtica cuando existe el convencimiento de que todos los ciudadanos pueden aportar y colaborar en la determinación de los asuntos públicos para la promoción del bien común.

La crítica refiere que, en el Estado no hay vocación de estimular la participación ciudadana en el momento en que se hace omnipresente para subvenir a todos los problemas, liquidando poco a poco la fuerza de la participación y se va configurando un tipo de ciudadano que se preocupa más por ver como recibe cosas del Estado que por asumir su responsabilidad participativa.

En las condiciones actuales, los ciudadanos están llamados a configurar el interés público que se traduce en bien común; porque en una democracia todos son responsables del interés general. Ante la crisis del Estado del bienestar es una exigencia el que todos los ciudadanos se despierten de ese sueño de que todo viene del Estado.

La consideración del Estado como la organización máxima de la sociedad y no como un sistema parcial, sirve de fundamento para mantener la dualidad entre Estado y sociedad civil. Esta situación es imprescindible para que la sociedad no caiga en el totalitarismo liberal, mismo que se presenta como el confuso caldo de cultivo de la ingobernabilidad.²²

²¹ Ibarra Pedro, Salvador Martí y Ricard Gomá (coord). *Creadores de Democracia Radical: movimientos sociales y redes de políticas públicas*, Barcelona, Icaria Política editorial, 2002, p. 39.

²² Rodríguez-Arana Muñoz Jaime. *Nuevas Claves del Estado del Bienestar: hacia la sociedad del bienestar*, Granada, Comares editorial, 1999, 132.

Desde esa perspectiva, cabría preguntar, si es posible imaginar a la sociedad sin el Estado o viceversa. La respuesta por el momento parece ser no, pues el Estado existe por la sociedad misma, y como hoy lo conocemos, responde a elementos culturales, a modos específicos de organización; siendo su papel decisivo integrar, aglutinar y armonizar las distintas fuerzas de la sociedad, regulando la diversidad de intereses y la pluralidad de valores para asegurar la existencia de la nación.

El Estado como síntesis de la sociedad, dirige a ésta a través de un sistema unitario de normas y reglas, ya que de lo contrario carecería de los conductos para propiciar la participación y acción de la sociedad dentro de un marco gobernable.

En México el fundamento de la participación ciudadana se encuentra en los artículos 25 y 26 de la Constitución que proporcionan el marco legal para la creación del sistema nacional de planeación democrática que prevé la intervención de la sociedad, correspondiendo al gobierno, en base a los intereses y propuestas de personas y organizaciones, la integración del Plan Nacional de Desarrollo.

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, en cierta forma se impulsó la integración de instrumentos ciudadanos como señalamientos, exhortos, o solicitudes escritas. Sin embargo, la mayor contribución a la organización y participación de la sociedad se dio con la incorporación de actores sociales en obras y acciones tendientes a elevar el nivel de vida de las poblaciones dentro del esquema del Programa Nacional de Solidaridad.²³

Sin embargo, pese a que Solidaridad constituyó un buen intento para promover la participación social en la gestión de los asuntos públicos, no logró constituir los mecanismos de vigilancia y control de las otras acciones del gobierno, pues dichas organizaciones se extinguieron al finalizar las obras que les habían dado cohesión.

De esa forma, pese a los avances logrados a principios de los años noventa en la organización social para gestionar asuntos públicos, a partir de agosto de 1997 con la puesta en marcha del Programa de Educación Salud y Alimentación, la relativa participación comunitaria de la sociedad se pulverizó, pues el fin de la creación del

²³ Vázquez Nava María Elena. “Contraloría Social y Reforma del Estado”. En *Participación Ciudadana y Control Social*, México, Miguel Ángel Porrúa editores, 1994, p. 26.

Progresa fue asistir a los considerados más pobres, y su estrategia consistió en focalizarlos y darles atención individualizada.

En este caso la participación social ha sido minimizada, el único momento de participación comunitaria se da cuando la población participa en una asamblea para escoger a las familias que vivan en condiciones de pobreza y que tengan niñas principalmente, después de ahí, reciben becas alimenticias y de servicios de salud, sin participar en el propio programa, sólo tienen que cumplir ciertos requisitos: como el que la niña obtenga cierto porcentaje de asistencias a la escuela y acudan a revisiones médicas.

Durante la administración del presidente Fox, el Progresa no ha tenido cambios sustantivos, sus objetivos y metodología sigue sin variación. Muy por el contrario la participación directa de la sociedad ha perdido su esencia humana; no se tiene interlocutor ni diálogo, todo se ha mediatizado. Incluso se asume como una de sus principales metas, el llamado gobierno electrónico, el cual aunque ofrece bondades en cuanto al acceso a la información, en México los que poseen computadora y tienen acceso a la Internet no es la mayoría y tampoco cambia ni alienta la participación, por el contrario aumenta su esencia atomística respecto a los ciudadanos.

Tal parece que en la actualidad las tradicionales formas ciudadanas de participación se están perdiendo, las estrategias gubernamentales para que los ciudadanos ejerzan cierta incidencia sobre el Estado o participen de sus funciones han quedado al margen. Máxime que en México la participación ciudadana en la gestión de asuntos públicos es todavía un campo poco explotado; no se participa en la construcción del espacio público, cuando mucho el gobierno sólo reacciona ante presiones de grupos sociales, sin tratar de dar una respuesta integral que involucre a las organizaciones de la sociedad en la formación del espacio público para beneficio de la misma en su conjunto, y no únicamente de ciertos grupos demandantes.

Para avanzar en una gestión pública ciudadana, el Estado mexicano tiene que empezar por retomar experiencias de participación ciudadana en países latinoamericanos y no tratar de exportar modelos que, aunque sirven de referente teórico, nada tienen que ver con la realidad nacional.

Se requiere emprender acciones de gran envergadura; en primer lugar por ejemplo, en el campo de la acción legislativa es necesario adoptar figuras como el referéndum y el

plebiscito como formas de ejercicio directo de la democracia. De igual forma adoptar el principio de revocación de autoridades electas; en segundo lugar propiciar los espacios que la sociedad requiera para gestionar asuntos públicos comunitarios, en este sentido el Programa Nacional de solidaridad ya había logrado ciertos avances que fenecieron con la administración Salinista; en tercer lugar se requiere el fortalecimiento del campo relativo a la formación de las políticas pública, facilitando la intervención de las organizaciones civiles ciudadanas, dentro de un marco de participación equitativa, sin privilegiar a los grupos poderosos de interés.

3.2.2. Política y Gestión Social en México.

La sociedad mexicana no se puede explicar sin el referente del Estado. En la historia contemporánea del país, por décadas la Revolución Mexicana fue el concepto fundamental de la institucionalidad en México, la justicia social expresada en los derechos sociales de los trabajadores formaban parte del mandato constitucional.

El Estado orientó la política social creando instituciones destinadas a la protección de la seguridad social de los trabajadores, a ello contribuyó la corporativización política de las organizaciones obreras, campesinas, y la formación de una burocracia sindical asociada al poder político.

Estos elementos en su conjunto generalizaron una relación de tipo clientelar y una práctica de control y manipulación de las demandas y de las organizaciones de los trabajadores. De igual forma se promovieron leyes e instituciones dirigidas a redistribuir el ingreso nacional y a proteger el trabajo asalariado. Se creó una red de instituciones a través de las cuales el Estado regulaba y arbitraba las relaciones obrero patronales y atendía en parte la demanda de los trabajadores corporativizados; en especial la salud, la alimentación y la vivienda.²⁴ De esa forma la organización corporativa limitó la participación de los ciudadanos pues dichos grupos no participaban en la gestión y mucho menos en el propio funcionamiento de los programas de gobierno, simplemente recibían los beneficios gestionados por sus propias organizaciones, muchas de ellas sindicales o partidistas.

²⁴ Lomeli Meillon, Luz. “*De la Justicia Social al Combate a la Pobreza*”. En biblioteca Digital, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, México, 2003, p. 3.

La política social de los gobiernos posrevolucionarios ubicó a los trabajadores asalariados en una situación privilegiada respecto a una población no institucionalizada que crecía aceleradamente desde finales de la década de 1970. A partir de 1982, la política que privilegió a los trabajadores sufrió una severa desaceleración, se descuidó el mercado interno volteando los ojos hacia el exterior; se desatendió la generación de empleos deteriorando los capitales nacionales. Las recurrentes crisis propiciaron la reducción del gasto público destinado a la seguridad social. Dicha situación provocó una problemática compleja que ha variado durante las últimas tres administraciones de gobiernos.

Desde la promulgación de la Constitución de 1917, ésta surge como fuente de legitimidad de las instituciones posrevolucionarias, mismas que van a ser el soporte de las acciones de gobierno destinada a los trabajadores, al mismo tiempo se convirtió en la bandera política del Partido Revolucionario Institucional (PRI), situación que le permitió estar en el poder por más de setenta años.

Durante la administración de Miguel de la Madrid Hurtado, ésta situación comenzó a desdibujarse; seguidamente los presidentes Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León continuaron aludiendo a la Revolución Mexicana como elemento sustancial del Estado mexicano. Sin embargo se pensaba que la revolución mexicana ya no era garantía suficiente del nuevo desarrollo que exigía el país. Muy pronto los discursos presidenciales toman distancia del hecho histórico de la Revolución, situándolo en el pasado heroico que generó instituciones y prácticas políticas que perdieron su operatividad a finales del siglo XX.

Derivado de la Revolución Mexicana el término justicia social prevaleció en nuestro país durante casi todo el siglo XX es uno de los principios emanados de la conflagración social, siendo referencia obligada para la acción gubernamental, sobre todo al referirse a la política social surgida de los artículos 3, 27 y 123. El primero de ellos, se refiere al derecho individual a la educación, mientras que los otros dos reconoce a la población como un ser colectivo; los trabajadores asalariados, los campesinos, las comunidades y los pueblos.

La política de bienestar social del Estado, tomó como base principalmente el fundamento del artículo 123 constitucional, que establece para los trabajadores asalariados derecho al trabajo, a la estabilidad del mismo, al salario bien remunerado y a las condiciones de vida, que aseguren la salud y educación, es decir el bienestar del trabajador

y su familia. En este esquema las piezas claves son el empleo y el salario. En torno a ellos se crearon una red de instituciones destinadas a la seguridad social de los trabajadores asalariados. En forma paralela se crearon instituciones que prestaban asistencia a los no asalariados, sobre todo en el área de la salud; ante la creciente demanda se pretendió universalizar los servicios de salud, pero las crisis económicas recurrentes y la creciente demanda volvieron insuficientes los recursos e ineficaces a las instituciones.²⁵

Particularmente desde 1988 la política social del Estado comenzó a transformarse dentro del ajuste estructural con lo que México perfiló su incorporación al proceso de globalización. En términos generales la política social paso de ser una política centrada en los trabajadores, para convertirse en una política en la que su foco se dirigió hacia los considerados oficialmente más pobres que se encontraban fuera de las otrora instituciones de justicia social. El cambio en la política respondió a un proceso más amplio en el que sobresale la transformación del Estado mexicano el cual empezó a buscar nuevas fuentes de legitimación, una nueva forma de interpretar los mandatos constitucionales y de conceptualizar la problemática social. Al lado de los cambios que empezaron a modificar la estructura económica y política del país el nacionalismo traducido en política social empezó a ser combatido, no sólo en su contenido estatizante y proteccionista, sino en cuanto conjunto de valores ideológicos que reforzaban la identidad nacional.²⁶

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari los derechos sociales pierden relevancia y prácticamente desaparecen del discurso presidencial. El planteamiento de esta administración era modernizar al país y emprender la reforma del Estado. El concepto justicia social sólo se emplea para señalar los fines de la modernización, se deslindó, como tradicionalmente se había hecho, de los derechos de los trabajadores asalariados y de los campesinos. Se adquiere una nueva expresión en el quehacer gubernamental, tendiente a fortalecer los subsidios a los que menos tienen, promoviendo la participación organizada del pueblo y manteniendo una alianza fundamental con los excluidos sociales.²⁷

La libertad de los factores de la producción sustituye la función tutelar del Estado, el desarrollo y el bienestar se consideran una cuestión individual que recibe el apoyo

²⁵ *Ibid.*, p. 5.

²⁶ Puga Espinosa Cristina y David Torres Mejía. *México: La Modernización Contradictoria*, México, Alambra mexicana, 1995, p. 19.

²⁷ Lomeli Meillon, Luz, op. cit., p. 6.

gubernamental. Se canalizan recursos para activar programas que alienten la gestión de los asuntos públicos. Para el logro de estos fines se creó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), mismo que se convirtió en el eje de la política de desarrollo social. Se impulsaron proyectos en materia de salud, educación, alimentación, abasto, servicios, infraestructura de apoyo y programas productivos. Sin embargo esta situación suscitó airadas críticas y discrepancias entre los gobiernos estatales y el federal, al considerar su aplicación como una nueva relación clientelar utilizada con fines electorales.

En el gobierno de Ernesto Zedillo la política social nuevamente cambia de rumbo, ya no considera poblaciones completas y organizadas, sino que trata de localizar a los focos de mayor pobreza para atenderlos. El programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) pretendía individualizar la ayuda, sin embargo las principales dificultades de su aplicación surgieron al seleccionar a las familias más pobres, y su pretendido carácter universalista pero excluyente provocó conflictos dentro de las propias comunidades creando un ambiente de competencia individual, sustituyendo la tradicional solidaridad comunitaria.²⁸

En la presente administración al PROGRESA sólo se le agrega el calificativo de “nuevo”. La novedad es que por primera vez se condiciona la política social del gobierno a que el congreso de la Unión apruebe la iniciativa de una nueva hacienda pública distributiva, convirtiéndolo más en un asunto de debate político que de gestión social. En los hechos los destinatarios del nuevo PROGRESA son seleccionados por las autoridades en forma discrecional y pese a que los programas suelen pedir la colaboración de los beneficiados, en realidad estos no son el sujeto que decide y gestiona sino el objeto que recibe. Aunado a ello, se presupone que la situación de extrema pobreza es un asunto individual que tiene su raíz en la falta de capacitación y habilidades. Desde esta perspectiva el gobierno canaliza recursos cuando se lo permitan sus finanzas autorizadas por el poder legislativo.²⁹

Se puede decir que la política social del Estado mexicano estuvo dirigida a los trabajadores corporativizados e institucionalizados desde los años cuarenta hasta principios de los ochenta. En las tres últimas administraciones de gobierno la política se focaliza hacia

²⁸ *Ibid.*, p. 7.

²⁹ *Ibid.*, p. 8.

los más pobres; a la primera se le concibe como un derecho de los trabajadores, la segunda como inversión en el capital humano. Es un medio de redistribución del ingreso como parte del salario integral, se convirtió en una medida compensatoria otorgada en directo por el gobierno a un grupo de personas catalogadas oficialmente como los más pobres.

La actual política social focalizada tal como se concibe y aplica en México, niega al anterior modelo de crecimiento y fortalecimiento del mercado interno y de las instituciones sociales de gobierno, por el modelo que privilegia el mercado exterior como la forma de incorporarse a la economía global. Niega también la organización solidaria y el actuar de los sujetos sociales en la gestión de los asuntos públicos; dejándoles sólo la elección de recibir la compensación, sin poder interactuar y ser participe de las decisiones. Además no considera que el progresivo deterioro de la calidad de vida de la mayoría de los mexicanos sea un problema social agravado por el propio modelo de desarrollo económico.

Es prudente comentar que la política social orientada a los trabajadores asalariados no necesariamente necesita de una estructura estatal corporativa y clientelar; ni la focalizada a los más pobres tiene porque ser excluyente ni convertir a los actores en objetos en vez de sujetos en la gestión de los asuntos públicos de sus interés, antes bien pueden ser complementarias pues tiene como destinatarios a segmentos diferentes de la población.

Sin embargo, al parecer el dilema de su formulación deriva de concepciones y proyectos políticos antagónicos impulsados por grupos de interés diferentes. El primero alude al Estado interventor conductor de la política social administrada por instituciones gubernamentales; el segundo se refiere a la despolitización del Estado, con la consecuente adopción de mecanismos de mercado como regulador de la acción social.

3.2.3. Organización Social y Gestión de Asuntos Públicos en México.

En México la organización social con fines públicos es más bien la excepción que la regla, esto debido principalmente a que el desarrollo social ha sido considerado más un asunto del Estado que de la sociedad, para lo cual se crearon las instituciones que atendían reclamos sociales de educación, salud, vivienda y desarrollo en general, dicho esquema se conservó hasta finales de la década de 1970.

Esta situación comenzó a cambiar a principios de la década de los ochenta del siglo pasado, pues tradicionalmente el sector de fomento social fue una de las esferas más grandes del gasto gubernamental. Por ejemplo durante la administración del presidente Luis Echeverría dicho gasto ocupó el segundo lugar, apenas por debajo del gasto energético. Los recursos destinados al gasto social comenzaron a cambiar con la administración de Miguel de la Madrid, ya que las medidas de austeridad hicieron que el gasto se degradara como prioridad del gobierno.

En el sexenio 1982-1988, siendo presidente Miguel de la Madrid el panorama de la política social del Estado era el siguiente: la inversión pública cayó en casi 60% la remuneración de los asalariados disminuyó en términos reales en 25.7% y su participación en el producto interno bruto (PIB) disminuyó en casi nueve puntos. Se redujo el gasto en el sector rural, regional, social y los programas de reducción de la pobreza se colapsaron. La producción se contrajo y las políticas de ajuste impuestas determinaron el deterioro de las condiciones de vida; una mayor concentración en el ingreso incidió en la disminución de los salarios reales, principalmente del salario mínimo.³⁰

Entre las medidas adoptadas por el gobierno destaca la contención salarial, el aumento de los precios en servicios proporcionados por el Estado, la reducción de empresas paraestatales y la cancelación de los programas de desarrollo social y la contratación de nuevos préstamos con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Bajo este contexto que causó gran descontento social se dan las elecciones presidenciales de 1988, donde se declara ganador a Carlos Salinas de Gortari, resultado que fue calificado ampliamente como fraudulento; de cualquier forma Salinas ocupa la presidencia el 1 de diciembre de 1988.

Con el fin de buscar la legitimidad que los votos ciudadanos no habían dado a Salinas de Gortari, desde los primeros días de su administración se promovió una reforma del Estado; para algunos dicho cambio sólo es comparable al puesto en marcha por Lázaro Cárdenas del Río. Sin embargo las estrategias son opuestas; ya que en el cardenismo, el actor principal fue el gobierno como conductor, aglutinador y rector de los órdenes de la vida nacional. En el salinismo, el mercado se constituyó como el lugar óptimo de asignación de bienes y servicios, por lo que el gobierno adquiere, en el mejor de los casos,

³⁰ Ward, Peter, *op. cit.*, p. 30.

sólo un papel regulador y preponderantemente conciliador entre las fuerzas del mercado en el proceso de globalización mundial.³¹

El modelo neoliberal inició nuevas reglas en la relación Estado-sociedad. En la esfera política los ajustes anteriores al sexenio de Salinas de Gortari originaron la necesidad de que se redefiniera el papel del Estado tanto en áreas estratégicas de la esfera económica y social como en sus funciones, obligando a un replanteamiento en sus relaciones con la sociedad civil.

La justificación económica en el sexenio de Salinas para la instrumentación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), se centró en que se destinarían recursos crecientes al gasto social en virtud de que el combate a la inflación, la renegociación de la deuda externa, la desincorporación de empresas paraestatales y la estricta disciplina fiscal permitirían hacerlo.

En el marco del evidente abandono de las políticas de carácter social, el PRONASOL se regía por cuatro principios básicos:

1. Respeto a la voluntad, iniciativa y formas de organización de los individuos y comunidades.
2. Participación y organización plena y efectiva de las comunidades.
3. Corresponsabilidad social.
4. Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos.

El programa convocaba, articulaba y apoyaba demandas sociales y propuestas para atenderlas, abría la posibilidad de que las comunidades participaran desde el diseño hasta la evaluación y mantenimiento de las obras. La cooperación de las comunidades en las obras se realizaba mediante trabajo directo, entregando recurso y materiales propios de la región o bien donando infraestructura.

La corresponsabilidad se entendía como la definición previa concertación entre el gobierno y la comunidad de los proyectos a realizarse, en cierto sentido, según el programa, este tipo de acciones superaba el tradicional paternalismo populista y la imposición de decisiones sobre las comunidades.³²

³¹ Sánchez González, José Juan. *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, op. cit., p. 107.

³² Programa Nacional de Solidaridad. "Estructura y Organización del Programa". En, *La Solidaridad en el Desarrollo Nacional*, México, SEDESOL, 1993, pp. 15-28.

Para el manejo transparente de los recursos se creó la Contraloría Social que se ejercía por vocales de control y vigilancia, mismos que eran electos en los comités de solidaridad. Por su parte los comités de solidaridad considerados como las células del programa, se elegían en asambleas públicas convocadas *ex profeso*, formados para la realización de una obra o proyecto de la comunidad.³³

Los comités de solidaridad representaban un germen importante de la organización social, que si bien su máxima debilidad estaba representada por su efímera permanencia, que obedeció a la falta de experiencia y conciencia política de la sociedad mexicana y relacionada con la falta de confianza de los comités en sí mismos y en el gobierno, el desconocimiento y presión de la asamblea que los había elegido y la ausencia de credibilidad de los comités en sus funciones respecto de las autoridades. Todo ello conducía a que abandonaran sus tareas en cuanto la obra era inaugurada y comenzaba a funcionar, debido a que se extinguía el objeto de su constitución.

Pese a ello la enseñanza social fue buena, pues de los comités surgieron líderes sociales que gestionaban en los diferentes ámbitos de gobierno apoyos y ayudas importantes para sus comunidades. Sin embargo no lograron la consolidación a través de la permanencia y práctica cotidiana de la gestión social, en gran parte debido a que el PRONASOL desapareció al finalizar el sexenio de Carlos Salinas de Gortari y no hubo intento por construir un programa similar.

Se puede decir que para que la gestión social sea una realidad se requieren dos condiciones, primero que existan en el gobierno; y segundo que la sociedad se organice y participe; entendiendo por ésta al proceso de involucramiento, cooperación y responsabilidad de los grupos sociales tendientes a la organización y capacitación para el desarrollo de acciones colectivas para enfrentar esquemas y problemas e incidir en la definición de las políticas que afecten la calidad de vida social.³⁴ El Estado planea y desarrolla programas sociales focalizados y dirigidos a grupos vulnerables, pero en su diseño, excluye a otros grupos de la sociedad que también presentan problemas económicos y sociales, de ahí la importancia de la participación social que ofrezca a los ciudadanos la oportunidad de participar de la realidad y reconocer que la sociedad puede incidir en su

³³ Villarespe Reyes, Ofelia, op. cit., p. 54.

³⁴ Chávez Carapia Julia del Carmen. *La Participación Social en la Ciudad de México: una redimensión para delegaciones políticas y municipios*, México, UNAM, 2001, p. 9.

construcción. Se busca que los ciudadanos no sólo sean objetos pasivos de gobierno, sino sujetos que intervienen en la toma de decisiones para satisfacer las demandas y como resultado propiciar la gobernabilidad democrática.³⁵

Para ello, es fundamental definir una cultura de participación basada en una población informada consciente y motivada hacia la crítica y hacia la construcción de políticas sociales. Es imprescindible trabajar en su cumplimiento, no sólo desde la visión del gobierno, sino también desde el objetivo final de una comunidad integrada, permeable a las distintas visiones y a las necesidades de la misma, pues desde esa óptica podrán producirse soluciones innovadoras; para ello parece promisorio el enfoque de redes en las que se involucran igualmente los diferentes protagonistas sociales.³⁶

Sobre el diseño por parte del gobierno y la participación de la sociedad, el Programa Nacional de Solidaridad, en su operación administrativa y financiera seguía varias fases: Los recursos se operaban de acuerdo a las reglas del Manual Único de Operación; el control presupuestario de los Convenios de Desarrollo Social mediante el ejercicio del Ramo XXVI del presupuesto de la Administración Pública Federal; el Convenio de Planeación para el Desarrollo Económico de los Estados (COPLADE) y los delegados de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Las instancias básicas de programación y gestión eran los comités de solidaridad y los municipios. El Consejo Municipal de Solidaridad y el Comité para la Planeación del Desarrollo Municipal integraban la propuesta de la obra a ejecutar y se remitía al COPLADE. La propuesta se integraba, se convalidaba por la Delegación estatal de la SEDESOL y se enviaba a la Dirección General de Planeación en oficinas centrales para su autorización. Cabe aclarar que los recursos se autorizaban por el “acuerdo de secas” que se refería a obras en proceso de ejecución en los primeros meses del año para aprovechar la época de estiaje. La aprobación se emitía a favor de la dependencia ejecutora, en los niveles de programa, subprograma y proyecto.

Con la autorización se solicitaba a la Tesorería de la Federación, por parte de la Dirección General de Planeación la apertura de una línea de crédito. Se pedía en forma periódica a la Tesorería la ministración de recursos federales al Estado de acuerdo con el

³⁵ *Ibid.*, p. 16

³⁶ Krichner Alicia Margarita. *La Gestión de los Saberes Sociales; algo más que gerencia social*, Buenos Aires, Espacio Editorial, 1997, p. 87.

avance físico financiero que registraban las obras. Por su parte los gobiernos de los estados abrían una cuenta corriente a favor del Programa Nacional de Solidaridad para proporcionar los recursos estatales correspondientes.³⁷

El seguimiento de las acciones autorizadas y la evaluación de sus resultados se realizaban de la siguiente forma: informe semanal del comportamiento financiero de los recursos de Solidaridad; informe trimestral de obras prioritarias a la H. Cámara de Diputados; informe trimestral de avance físico financiero del total de obras de Solidaridad en los Estados; informe de cierre de ejercicio, mismo que servía de base para la elaboración del informe de Cuenta Pública que anualmente presenta el Poder Ejecutivo Federal a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La gestión de los Comités partía de la jerarquización de las demandas bajo criterios de escasez, que obligaba a las comunidades a racionalizar sus demandas. Se procedía al levantamiento del Acta de Concertación, registrándose en ella los compromisos de la comunidad con un representante de la SEDESOL; se integraba un expediente técnico que describía las acciones a realizar, los recursos asignados y el cálculo de los costos y tiempos de la obra. Además se establecían las aportaciones y compromisos federales, estatales, municipales y de la comunidad.

Respecto a su organización, Solidaridad se gestionaba en cinco niveles: 1) el comité de obra (comité de Solidaridad); 2) comité comunitario ((grupo de comités de obra); 3) coordinadoras de comités (comité de obra más comités comunitarios); 4) consejos municipales (Conjunto de coordinadoras); 5) consejos estatales (coordinadoras regionales más consejos municipales).

Una figura novedosa fue la Contraloría Social, para la vigilancia, control y evaluación de los recursos de solidaridad que aunque cubría prácticamente todas las obras del programa, específicamente se dedicó a los programas de impacto presupuestal y social prioritario como: Escuela Digna; Fondos de Solidaridad para la Producción; Fondos Municipales de Solidaridad; Niños en Solidaridad; Mujeres en Solidaridad; Fondo Nacional de Apoyo a Empresas de Solidaridad; Programa de Apoyo a Cafecultores y Fondos Regionales de Solidaridad en Zonas Indígenas entre otros. La Secretaría de la Contraloría

³⁷ Programa Nacional de Solidaridad, op. cit., p 27.

General de la federación (SECOGEF) era la encargada de promover la operación del Programa de Contraloría Social ante el COPLADE y la delegación estatal de SEDESOL.

Es necesario destacar que Solidaridad integraba diversos programas y en cada uno de ellos había proyectos productivos de infraestructura y de bienestar social, se llevaron a muchos poblados servicios como agua potable, saneamiento, energía eléctrica, caminos y servicios como educación y salud, en un país como México donde muchas de las regiones no tienen nada que ver una con otra.

Según la encuesta nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 1996, elaborada por el INEGI. En 1994, año en que terminó Solidaridad como programa contra la pobreza, la pirámide social se formaba por 40% de pobres extremos (33% de indigentes y 7% de muy pobres) 29% de pobres moderados y 31% de no pobres; para 1996 la pirámide cambió: 55% de pobres extremos (43% indigentes y 12 % muy pobres), 24% de pobres moderados y 21% de no pobres.³⁸

No se pretende demostrar que Solidaridad haya resuelto el problema de la pobreza extrema. Sin embargo entre los años 1989 y 1994 se administró un programa de envergadura social amplia, que significó un ejemplo real de gestión social, donde las personas elegían a sus representantes, manejaban recursos, realizaban obras y vigilaban la aplicación de los recursos dentro de un ambiente participativo y democrático.

Solidaridad no sólo desapareció como programa, sino que la experiencia social adquirida fue minimizada, en el mejor de los casos los líderes emanados de la incipiente organización, llegaron a ocupar puestos de elección popular para continuar gestionando recursos para sus comunidades, pero con eso no se garantizó la real participación y organización de la sociedad.

Con el PROGRESA, se regresa al esquema del asistencialismo focalizando a los más pobres para otorgar becas alimenticias y de salud de forma individualizada. De esa forma se desactivó la organización y gestión social, lo que sin duda significó un retroceso en la gestión democrática de los asuntos públicos.

Pese al evidente retroceso, en la actualidad existen dentro de las acciones emprendidas por instituciones públicas, algunas experiencias loables en materia de gestión

³⁸ Villarespe Reyes, Ofelia, op. cit., p. 61.

social de los asuntos públicos. Tal es el caso de la instalación de Consejos de Cuenca³⁹ en la Comisión Nacional del Agua (CNA); órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

De acuerdo al artículo 13 de la Ley de Aguas Nacionales, la CNA previo acuerdo de su Consejo Técnico, establecerá Consejos de Cuenca, definidos como: órganos colegiados de integración mixta, que fungen como instancias de coordinación y concertación entre la CNA, las dependencias y entidades de las instancias federal, estatal o municipal y los representantes de los usuarios de las aguas nacionales.⁴⁰ El objetivo planteado es participar en el diseño y ejecución de programas para la mejor administración del agua, el desarrollo de infraestructura hidráulica, así como la preservación de los recursos de la cuenca. .

Los Consejos de Cuenca se integran de la siguiente forma:

- a) Por el presidente, que de acuerdo a la Ley de Aguas Nacionales, será designado conforme sea establecido por las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento del propio Consejo de Cuenca, quien presidirá con voz y voto de calidad.
- b) Un secretario técnico, que será el propio Director General del Organismo de Cuenca.⁴¹ según sea el caso.
- c) Representantes de los usuarios de la cuenca por cada uno de los tipos de usos del recurso en el territorio de la cuenca.
- d) Representantes del Gobierno Federal y de los Gobiernos Estatales y Municipales de los estados comprendidos dentro del territorio de la cuenca.

Los Consejos de Cuenca pretenden vincular en un foro a los diferentes actores que participan en la gestión del agua. Se constituyen en una organización que sirve de instancia de coordinación entre los niveles federal, estatal y municipal de gobierno y de concertación

³⁹ Una *cuenca* es un territorio naturalmente delimitado, donde las aguas escurren y fluyen al mar a través de una red de cauces.

⁴⁰ La *Ley de Aguas Nacionales* considera como usos del agua: uso público urbano, generación de energía eléctrica, acuacultura, acuícola, turismo y otras actividades productivas.

⁴¹ La *Comisión Nacional del Agua* para el mejor desarrollo de sus funciones se organiza en dos niveles a nivel central y en el interior en trece Organismos de Cuenca.

con los usuarios y los distintos grupos sociales vinculados al sector hidráulico para hacer viables los programas de gobierno.

Los Consejos de Cuenca no sustituyen ni compiten con la autoridad del agua, es decir con la CNA, por el contrario complementan y coadyuvan en las acciones de gobierno, gestionando y articulando acciones con objetivos consensuados y comunes.⁴²

Los Consejos de cuenca participan gestionando asuntos del agua en un área de competencia delimitada por la propia CNA. A su vez cuentan con organismos auxiliares donde, de igual forma se gestionan asuntos vinculadas con la administración de las aguas en delimitaciones territoriales menores; así las Comisiones y Comités de Cuenca se constituyen como órganos subordinados de los Consejos de Cuenca con carácter temporal o permanente a nivel de subcuenca y unidades hidrológicas de menor tamaño.

Otro órgano auxiliar de los Consejos de Cuenca son los Comités Técnicos de Aguas Subterráneas (COTAS), integrados esencialmente por usuarios de aguas nacionales en un determinado acuífero. “El objetivo del COTAS es la formulación, promoción y seguimiento de la ejecución de programas y acciones que contribuyan a la estabilización y recuperación de acuíferos sobre explotados, así como a la preservación de aquellos que se encuentran en equilibrio”.⁴³ Es decir los usuarios del agua contribuyen al restablecimiento de los acuíferos sobre explotados a través de acciones apegadas a programas impulsados por la CNA y acordadas en el propio COTAS.

Las acciones de los Consejos de Cuenca se revisan periódicamente por un grupo de seguimiento integrado por los mismos miembros del Consejo.

En términos generales se puede decir que los Consejos de Cuenca pese a que no pertenecen a la estructura formal del sector hidráulico, su integración y funcionamiento está condicionado por la Ley de Aguas Nacionales, no se constituyen libremente.

La parte sustantiva de los Consejos de Cuenca esta relacionada con la legitimidad de las acciones de gobierno con respecto al agua, es un espacio de participación y concertación que contribuye a la formación de la gobernabilidad del agua; entendida ésta como los consensos alcanzados entre gobierno y sociedad en materia de uso, cuidado y preservación

⁴² Chávez Zarate Guillermo (comp). *Memoria de la Primera Reunión Nacional de Consejos de Cuenca*, México, Comisión Nacional del Agua, 2001, p. 14.

⁴³ Comisión Nacional del Agua. *Reglas de Organización y Funcionamiento de los Consejos de Cuenca*, México, 2000, p. 18.

de las aguas nacionales, mismos que representan la capacidad de integrar esfuerzos para el diseño, hechura, implementación y evaluación de las políticas públicas adecuadas y socialmente aceptadas.

3.3. Reconstrucción de lo Público a través de Participación Ciudadana.

En la actualidad existen dos tendencias que orientan a la Administración Pública, una recupera, reactiva y reconstruye su capacidad administrativa; mientras que la otra recupera y reconstruye su naturaleza pública y política.

La primer tendencia acentúa la reconstrucción de la capacidad administrativa y de gestión de la administración, misma que guarda relación directa con las medidas de ajuste y equilibrio de las finanzas públicas para asegurar la capacidad de respuesta a la demanda social por bienes que emerge de una sociedad con servicios cada vez más diferenciados y autónomos, en grandes núcleos de población con graves problemas de pobreza.

La segunda tendencia reactiva lo público de la administración pública, es decir la *governance*,⁴⁴ que es la consecuencia directa de las luchas por democratizar el régimen

⁴⁴ Existe una diversidad de traducciones de la voz *governance* que implica una complejidad de su propia definición. El origen de la palabra se remonta al griego y latín clásico y se utilizaba para referirse a la dirección de las naves. También durante mucho tiempo su empleo se limitó a cuestiones de carácter constitucional y jurídico relativas a la dirección de los asuntos del Estado. Es necesario diferenciar *governance* de *government*; por el primero se entiende la estructura que asume un sistema social y político a consecuencia del esfuerzo y de las intervenciones prácticas por distintos actores, donde ninguno de ellos representa una actuación de primer plano; mientras que al segundo normalmente se le atribuye a la administración pública, consistente en la coordinación de los distintos actores, de manera que las intervenciones públicas y no públicas sean capaces de responder a las exigencias de complejidad, diferenciación y dinamismo.

La *governance* se entiende como una técnica o método de gobierno, desarrollado precisamente como respuesta a la crisis de gobernabilidad. La teoría de la *governance* se considera hoy como un elemento central en el debate sobre la gobernabilidad. Es el conjunto de tradiciones e instituciones que determinan como se ejerce la autoridad en un país. Comprende: 1) el proceso de selección, supervisión y sustitución de los gobiernos y sus mecanismos de rendición de cuentas (*Accountability*) al público en general; 2) la capacidad del gobierno para administrar los recursos públicos de forma eficaz y elaborar, poner en marcha y ejecutar políticas y leyes adecuadas para el desarrollo del país y el bien común, y; 3) respeto por parte de los ciudadanos y del Estado de las instituciones que rigen sus relaciones económicas y sociales.

En la misma línea de ideas la “*Comission on Global Governance*” de la OCDE define la *governance* como la suma de las numerosas maneras como los individuos y las organizaciones públicas y privadas dirigen y manejan sus asuntos comunes. Para el Banco Mundial (World Bank. *Governance and Development*. Washington, 1992.) la *governance* consiste en: a) la forma del régimen político, las instituciones políticas; b) el proceso de ejercicio de la autoridad y de administración de los recursos económicos y sociales de un país para su desarrollo; c) la capacidad del gobierno para diseñar e implementar sus políticas y para cumplir con sus funciones. Por su parte el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo ofrece un concepto muy similar al de la OCDE donde se incluyen no sólo a las instituciones de gobierno sino que se incorpora al sector privado y social. Citado por Aguilar Villanueva, Luis. “Los Perfiles de la Gobernación y Gestión

político, mediante el actuar de la ciudadanía y la sociedad civil que se pronuncia sobre los asuntos públicos de interés para la comunidad. Se percibe una mayor disciplina en el actuar administrativo y en la legalidad de la actuación gubernamental, en la transparencia de los gobiernos, en el ejercicio de los recursos públicos y en la rendición de cuentas al público ciudadano sobre las razones de sus decisiones y los resultados de su acción.

Las dos tendencias según Luis Aguilar,⁴⁵ tienen mucho que ver con la definición y consolidación del papel de Estado y particularmente del gobierno que habrá de cumplir para provecho de la comunidad en condiciones de globalización económica, regionalización, resurgimiento de nuevas identidades locales, agudización de las desigualdades sociales y riesgos ambientales. Al mismo tiempo las dos tendencias coinciden en la centralidad del ciudadano que ambas recuperan y revaloran por diversos caminos y razones; la vertiente pública busca la recuperación del ciudadano como elector, contribuyente, derechohabiente; mientras que en la vertiente administrativa gerencial se le entiende como usuario, cliente o consumidor del servicio público.

El término *governance* en tiempos recientes se ha vuelto muy popular, durante mucho tiempo se le relacionó simplemente con el proceso de gobierno. Sin embargo en la actualidad se utiliza para indicar un nuevo modo de gobernar; la “gobernanza moderna” significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil. En la gobernanza moderna en las instituciones estatales y no estatales los actores políticos y privados participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de las políticas públicas, la gobernanza moderna se caracteriza por la actuación de los grupos corporativos autónomos y por redes de organizaciones, no por la relación jerárquica entre ellos y el gobierno.⁴⁶

Pública al Comienzo del Siglo XXI”. Enlace, México, Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, N° 51, 2001.

La *governance* se utiliza de distintas maneras de acuerdo al idioma; en español se incluyen las voces gestión pública, gestión del sector público, buen gobierno, ejercicio del poder, función de gobierno y gobernabilidad. En francés, buena gestión de los asuntos públicos; eficacia de la administración, modo de gobernar. Recordemos que *governance* proviene de la voz francesa *gouvernance*; en portugués se refiere a gestión pública y administración pública, buen gobierno o gobernabilidad.

En Sánchez González, José Juan. *Gestión Pública y Governance*, Toluca, Instituto de administración Pública del Estado de México, 2002, pp. 303-314.

⁴⁵ Aguilar Villanueva, Luis. “Los Perfiles de la Gobernación y Gestión Pública, al Comienzo del Siglo XXI”. En *Enlace*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, N° 51, 2001, p. 14.

⁴⁶ Sánchez González, José Juan. *Gestión Pública y Governance*, Toluca, IAPEM, 2002, p. 296.

La Gestión Pública pretende, en general, fortalecer la capacidad administrativa y de respuesta del Estado, es una herramienta útil para mejorar los resultados administrativos del gobierno y mejorar los niveles de aceptación por parte de los ciudadanos. Se sostiene que la ineficiencia y la debilidad en las institucional de las organizaciones públicas tiene su origen en la falta de actualización administrativa o en la carencia de habilidades gerenciales y de dirección; tanto los análisis más simples de gestión pública como los diagnósticos para reformas administrativas revelan que ambos aspectos son determinantes para ofrecer los resultados que la sociedad espera.⁴⁷

La problemática administrativa y su relación con la infraestructura política puede entenderse mejor cuando se analizan las funciones desempeñadas por el Estado y su impacto en la sociedad. Los gobiernos mediante leyes procuran determinar funciones papeles y fuentes de legitimidad para las acciones de la administración pública. Independientemente de las concepciones legales y constitucionales en la actualidad el éxito de la administración pública depende de tres elementos; las prácticas democráticas y políticas, así como las prácticas gerenciales que se utilizan en la administración de los asuntos públicos.

Respecto al papel que desarrolla la administración pública, algunos autores proponen un nuevo modelo de directivo público que desarrolle un ejercicio éticamente responsable de sus capacidades de gestión política y operativa, mismo que contribuya a la creación de valor en el sector público, en el cual la creación del valor es distinta a la que se hace en el sector privado. Se argumenta que, en la actualidad en el centro del debate sobre la actuación del sector público existe una comparación simplista entre la eficiencia de las organizaciones del sector público y el sector privado; sin embargo dicho debate se plantea de forma errónea, pues la creación del valor por parte de las instituciones públicas se hace de forma muy distinta a las del sector privado.⁴⁸

El nuevo directivo, conciente de que su capacidad de acción viene determinada por el equilibrio de fuerzas del entorno político debe, por un lado construir bases de apoyo que den legitimidad a su mandato, y por el otro, hacer uso de las nuevas herramientas de

⁴⁷ Motta, Paulo Roberto. *Innovación y Democratización de la Gestión Pública*, Caracas, CLAD, Serie Temas de Coyuntura en Gestión Pública, 1991, p. 9.

⁴⁸ Moore, Mark H. *Gestión Estratégica y Creación del Valor en el Sector Público*, Barcelona, editorial Paidós, 1998, pp. 15- 30.

gestión; entre las que destaca la gestión estratégica como instrumento para definir el valor de la actividad organizativa y la gestión política como principios para interactuar con los actores para obtener un mandato legítimo. El valor en el campo de lo público se alcanza a partir de fomentar constantemente el diálogo comunitario sobre la gestión pública con el fin de garantizar un gobierno responsable de la sociedad.

De ahí que, la ausencia de prácticas democráticas produce en la población incertidumbre y desconfianza respecto de la capacidad gubernamental. Por ello, paralelamente a las propuestas legales y a las reformas administrativas, es necesario recuperar constantemente la credibilidad de la población en la capacidad del gobierno por resolver la problemática social a través de la administración pública, además de reforzar las bases éticas y morales de la acción gubernamental mediante mayores mecanismos de legitimidad.⁴⁹

De esa forma, ante una sociedad cada vez más exigente y ávida de información, es indispensable mejorar las capacidades administrativas del Estado mediante una gestión pública democrática que considere los siguientes aspectos:

1. Las demandas por formas democráticas y participativas de gestión pública.
2. Satisfacer las expectativas sobre el desempeño eficaz y eficiente del gobierno.
3. Las demandas por más y mejores servicios públicos.
4. Aceptación del nuevo papel del Estado, con redimensionamiento de sus funciones y su aparato administrativo.
5. Considerar las presiones por desconcentrar y descentralizar las funciones del gobierno, así como la gestión pública comunitaria.
6. Politización de funcionarios públicos para generar la articulación de intereses colectivos que logren influir en la política pública.
7. Las presiones por la reconstrucción de la ética en la gestión de los asuntos públicos.
8. Aceptar las demandas por mayor transparencia y responsabilidad pública en los actos de autoridad gubernamental.

⁴⁹ Sánchez González, José Juan. *Gestión Pública y Governance*, op. cit, p. 299.

Desde esta perspectiva, la gestión pública democrática necesita una nueva base de acción y legitimidad que depende ahora mucho más de nuevas relaciones del gobierno con la sociedad y de compromisos con el desarrollo social, económico y político, que de base racional y legal a la administración tecnocrática.⁵⁰

La gestión pública tiene que ser entendida en su amplio sentido social, político y económico, así como en los parámetros de la vida organizacional de las instituciones públicas. Lo que el gobierno hace no sólo debe estar fundado en disposiciones jurídicas y administrativas, sino también en un conjunto de adaptaciones institucionales a las condiciones del entorno social, económico y político.

Desde finales de los años ochenta, la crisis se volvió la categoría central y popular de la descripción e interpretación de la realidad política, económica y publiadministrativa de países como México. De esa forma la democratización del régimen (transición democrática), liberalización de la economía (cambio estructural de la economía) y la reforma del Estado son las estrategias seguidas para superar la crisis económica y política.⁵¹

La participación de la sociedad en actos de ciudadanía es una condición esencial para el fortalecimiento de la capacidad política del Estado. En ese sentido la *governance* como paradigma teórico conceptual tiene como propósito esencial demostrar que favorece la capacidad política del Estado y resulta fundamental en las reformas implementadas en la gestión pública ya que se fortalece la capacidad administrativa.

Dicho dilema es fundamental para la administración pública, debido a que se está en oportunidad de mejorar las capacidades administrativas del Estado mediante las políticas de la Nueva Gestión Pública; destacando la *governance* como contrapeso idóneo para adecuar las condiciones políticas al proceso de cambio administrativo.

La *governance* traducida como gobernabilidad, gobernación, gobernanza, gobernanza o buen gobierno, dependiendo del ambiente nacional donde se aplique, cuando se libera de su ambiente de crisis, consiste en plantearse de manera positiva y con visión de largo plazo, sobre el tipo de gobierno que se requiere para que sea factor de coordinación, fortalecimiento y éxito de la sociedad. Vuelve a poner en el centro del análisis al gobierno, pues el gobierno sigue ocupando un lugar central e irremplazable de dirección y

⁵⁰ Motta, Paulo Roberto. *Innovación y Democratización de la Gestión Pública*, op. cit., p. 12.

⁵¹ Aguilar Villanueva, Luis, op. cit., p. 16.

coordinación de la sociedad, dado que buena parte de las organizaciones sociales no muestran una aceptable capacidad o suficiencia para resolver sus problemas y autorregularse, tendiendo a depender del gobierno en el desahogo de sus problemas.

Para disponer de un gobierno democrático funcional, capaz y socialmente aceptado por su desempeño y resultados, se requiere adicionalmente edificar, restaurar o renovar otras instituciones políticas, por ejemplo las relaciones entre ejecutivo y legislativo así como con el judicial. De igual forma las instituciones y actividades de la productividad y distribución económica; las instituciones de identificación e integración social y dar forma a una gestión pública socialmente eficaz.

La posibilidad de gobernabilidad va a depender de la efectividad de gobernar, la capacidad de gobernar se muestra en las pautas que siguen los agentes gubernamentales y los instrumentos que se emplean para relacionarse con los distintos actores y grupos sociales, con el fin de crear y consolidar la coordinación entre los actores participantes de la sociedad. La mejor forma de solucionar los problemas nacionales sin depender tanto del plano internacional, es la práctica de la *governance* en el ambiente publiadministrativo nacional.

CAPITULO IV.

CONCLUSIONES.

1. El Estado es resultado de un proceso histórico a partir del siglo XIII y se extendió y consolidó hacia el siglo XVIII, pero la idea del Estado como algo distinto a la sociedad más bien es resultado de la vida contemporánea, los elementos constitutivos de éste son territorio, población y gobierno. Dicha delimitación no restringe la gran complejidad que existe para tratar de explicarlo desde el punto de vista jurídico, político, económico y sociológico.

El Estado es un hecho moderno, en la antigüedad los griegos y romanos concebían al Estado a partir del ciudadano, los ciudadanos en comunidad formaban al Estado y la unidad del pueblo estaba garantizado por la comunidad; era la célula básica de la organización de la ciudad-Estado; es decir en la antigüedad el Estado no era un ente autónomo e independiente de la sociedad, era identificado como la comunidad de los ciudadanos. Según los antiguos griegos y romanos, las comunidades surgen primeramente de la unión de las familias, después éstas forman tribus y finalmente se forman las ciudades, es en las ciudades como formas complejas de organización donde surgen los primeros Estados, incluso en las primeras ciudades-Estado se necesitó de un gobierno que dirigiera con inteligencia y autoridad fundada en leyes para conservar la unidad.

El Estado moderno nace bajo los siguientes supuestos generales:

- Surge donde aparecieron las primeras naciones modernas: Francia, Inglaterra y España.
- La centralización y monopolio del poder público; entendido por éste como la exclusividad de aplicación del poder coactivo del Derecho en forma legítima.
- La destrucción de la supremacía del Papa y del Sacro Imperio Romano Germánico como poderes mundiales.
- La aparición del derecho internacional que reconocía la personalidad de los Estados y creó reglas mínimas de convivencia entre los nacientes países.
- El Estado Moderno nace bajo el signo del individualismo. Sus principales funciones son: defender a la comunidad de los ataques del exterior, asegurar la paz interior,

administrar la justicia y frente al Estado asegurar un máximo de libertad para los individuos miembros de la comunidad.

2. El gobierno forma parte del Estado, es su parte tangible y se manifiesta a través de instituciones administrativas, es el conjunto de instituciones del Estado que determinan la orientación política de la sociedad. Corresponde al gobierno definir las reglas de conducta y tomar las decisiones necesarias para mantener la cohesión del Estado. Como parte del gobierno, la administración pública no se puede concebir separada de la estructura de poder del Estado ya que el poder público necesita de todo un complejo de medios materiales, financieros y humanos para el desempeño de sus actividades relacionadas con la prestación de servicios a la ciudadanía. El gobierno, mediante su administración pública es el instrumento del Estado que permite dar coherencia a las acciones gubernamentales para dirigir a la sociedad, protegerla y procurar su desarrollo y bienestar, porque su objetivo principal es la atención al conjunto social donde se entrelazan intereses particulares y públicos, mediados por actos legales de autoridad y dirección política.

3. La ciencia de la administración es una disciplina con antecedentes históricos que ha estado inmersa en la actividad reproductora de la sociedad. El primer pensador que definió a la administración pública fue Carlos Juan Bonnín, como: una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas.

La idea de administración nace y se desarrolla del pensamiento del Estado actuante, organizado y en actividad. En la actualidad la administración pública es objeto de amplios y variados cuestionamientos debido principalmente al arribo de los llamados modelos posburocráticos, los cuales proponen la utilización de la voz *New Public Management*. (Nueva Gerencia Pública o Nueva Gestión Pública) como antónimo de administración pública.

Pese a las críticas y cuestionamientos la gestión pública es sólo un elemento más de la administración pública, nació con ella y su utilización se remonta a Bonnín cuando en 1812 se refería a la ejecución de las leyes como un asunto de gestión pública. El uso contemporáneo de la voz *gestión pública* proviene de la necesidad de encontrar un término

adecuado para referirse al manejo público, punto obligado de referencia de los programas de transformación del Estado y modernización administrativa. Sin embargo su pretendida utilización, incluso como sustituto del término administración pública lo hacen inapropiado y bastante laxo.

4. Algunos autores sostienen que la gestión pública se refiere a todo el proceso administrativo público, mientras que la gerencia pública se encuentra vinculada en mayor medida con la etapa de toma de decisiones. En la actualidad en la escuela norteamericana existen dos enfoques de gestión, uno basado en la escuela de política pública; dicha concepción se dirige en mayor medida a participar en el nivel macro administrativo, mientras que la gestión pública se refiere a los procesos micro de la administración. El segundo es el enfoque de negocios el cual tiene mayor orientación hacia la investigación y la teoría en la difusión de métodos y técnicas de gestión, muestra marcada tendencia hacia la gestión estratégica prestando mayor atención en el funcionario de carrera que en el ejecutivo político.

Actualmente el debate sobre la gestión pública se centra en el hecho de su pretendido carácter científico, al respecto se puede decir lo siguiente: La gestión pública es una herramienta de la administración pública, no una teoría con carácter científico que rivalice con ésta; Los enfoques de gestión pública aún no han logrado conformarse en verdadera síntesis que permita aglutinar el conocimiento acumulado, ordenado y sistematizado que permitan la construcción de una teoría; Los orígenes de la gestión pública quedan oscurecidos por el hecho de que es más resultado de la evolución institucional que del desarrollo intelectual. Sobre el estado actual de la gestión pública existen dos posiciones definidas; una afirma que la gestión que se hace en la administración pública es completamente diferente a la realizada en el ámbito privado, la otra afirma que la gestión es la misma, sólo que sus resultados son menos eficientes en las instituciones pública que en las privadas. Sin embargo, en torno al debate existen una serie de posturas que se acercan o se alejan de las dos señaladas.

De cualquier forma, es peligroso que se adopten, para su aplicación en el sector público sin estudios previos sobre su impacto real en la administración pública, modelos elaborados para organizaciones privadas. Esto no quiere decir que la gestión que se hace en

el gobierno, no pueda aprender de los estudios que se hacen el sector privado o viceversa. De hecho los primeros estudios sistemáticos de administración surgieron para el sector público, pero lo que no se puede concebir, es que se traten de transferir tal cual objetivos, condiciones y actividades propias del sector privado a las actividades gubernamentales, mismas que sólo tienen validez y aplicación plena en el mercado y no en la sociedad. Además existe una multitud de aspectos de la gestión del ámbito público que no tiene paralelo alguno con el sector privado.

5. El objeto de estudio de la administración pública en el mundo es tan antiguo como el gobierno mismo. La administración pública es la actividad organizadora del Estado en la sociedad, es su cualidad y sólo puede explicarse a partir de él. Su actividad se refiere a la acción estatal; sea como actividad organizadora del Estado, la propia actividad de éste, como gobierno en acción o como la parte constructora del Estado.

En la actualidad cuando se habla de gestión pública se hace referencia al *New Public Management*, el cual pretende contrastar con el esquema clásico de la administración pública, con una serie de propuestas prácticas y de razonamiento lógico, sin tomar en cuenta que la administración pública y propiamente dicho la gestión de los asuntos públicos son mucho más complejos, no sólo se refiere a las técnicas para la operación administrativa eficientista, sino que tiene todo un cúmulo de contextos públicos de gran densidad y que tienen incidencia en los ciudadanos a través de decisiones administrativas.

En la actualidad con el resurgimiento del pensamiento económico neoclásico, la relación política-administración que caracteriza a la administración pública se ha dejado en segundo término, propugnando la desvinculación del Estado y su administración pública, supliéndola por la propuesta gerencialista del *New Public Management* como modelo para la gestión de los asuntos públicos. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico a través del *New Public Management* pretende reformar a fondo las administraciones públicas de los países del mundo mediante una guía de implementación bajo los siguientes supuestos: servicio del cliente; el establecimiento de mercados en el seno de los procesos gubernamentales; desarrollo de la competencia mercantil entre las dependencias administrativas; constitución de la orientación empresarial de tipo privada dentro del Estado y que se separe definitivamente la política de la administración.

Pese a la propuesta neo-managerial de la OCDE como forma universal de gestión, en el seno de la misma organización existen diferentes modelos, básicamente se distinguen cuatro: el anglosajón; el europeo continental; el europeo septentrional y el de los países en transición. El anglosajón se caracteriza por su propuesta radical en las reformas de desburocratización de los aparatos públicos, con la consecuente adopción de mecanismos de mercado y esquemas de elección pública. El europeo continental, modelo de gran aceptación entre los países de Europa continental, se caracteriza por su estrategia incremental en las reformas al modelo clásico de la administración pública. El modelo europeo septentrional es aplicado por los países escandinavos, utiliza tanto elementos del modelo anglosajón como el de los países de la Europa continental; promueven igualmente la eficiencia y la desburocratización en las oficinas gubernamentales, pero no niegan la presencia estatal en aquellas áreas consideradas como estratégicas. Finalmente el modelo de los países en transición es el característico de los países en vías de desarrollo, a éste grupo de países se les prescribió una serie de recetas consistente en la aplicación de reformas dirigidas principalmente a la reducción del gasto público, redimensionamiento del aparato gubernamental, privatización de empresas y desregulación, los avances en cada país han tenido diferentes resultados y se encuentran en diferentes momentos de avance. En general, la nueva forma de gestión que impulsa el *New Public Management* es eminentemente de corte económico, promueve la utilización de mecanismos de mercado, la competencia entre las oficinas gubernamentales y con las agencias externas y privadas, la evaluación por resultados e indicadores así como el enfoque y la satisfacción del cliente.

Dadas las condiciones actuales, es peligroso que de forma deliberada, como se está haciendo por la OCDE, la gestión que se desarrolla en el ámbito público, adopte los modelos desarrollados en la teoría del mercado. Esto no quiere decir que la gestión del sector público no pueda tomar para sí, algunas técnicas desarrolladas en el sector privado, siempre y cuando no se traten de generalizar y se apliquen para resolver problemáticas específicas y en ámbitos bien delimitados. Pues los modelos de gestión aplicados por las empresas privadas no pueden de ninguna forma sustituir los objetivos, las condiciones y las actividades desarrolladas en ámbito público.

6. Desde la antigüedad el ciudadano se explica a partir de su vida asociada de su íntima relación con el nacimiento del Estado. Los primeros ciudadanos aparecen en las ciudades. Su característica moderna surge con el triunfo de la Revolución Francesa al consagrarse los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano. El elemento más significativo del ciudadano moderno es que nace como sujeto de derechos políticos. El ciudadano es parte de la vida instituida de la sociedad con el Estado, presenta diversas facetas dependiendo del momento, la actividad y la relación que guarde con las instituciones de gobierno, pudiendo ser elector, usuario, beneficiario, conscripto, derechohabiente, propietario, contribuyente, entre otros. De esa forma, hablar de sociedad es hacer referencia a la sociedad civil; entendida ésta como la organización que no se encuentra dentro de los poderes instituidos del Estado. No obstante, la sociedad no se puede explicar sino es con referencia al Estado.

En la actualidad el debate sobre la sociedad civil se refiere a dos aspectos distintos; una concepción de la sociedad como sinónimo de sector privado en contraposición al sector público, donde lo público tiene que ver con el lugar donde se pagan impuestos, se vota, se toman decisiones jurídicas, se cumplen obligaciones cívicas y sociales; lo privado se refiere a todo lo individual. Otra concepción más democrática se refiere a la sociedad civil participativa en el proceso de diseño de políticas de gobierno, que en su actividad, ha permeado en el Estado con el desarrollo de múltiples formas de participación que van desde los plebiscitos y referéndum hasta las contralorías sociales.

Los ciudadanos son las personas que tienen derechos reconocidos para participar en deliberaciones respecto a los asuntos públicos, entonces, ciudadanía se entiende en relación con la orientación a lo público, fuera del espacio privado. La ciudadanía se distingue de la propiedad privada y de los mercados pues representa un proceso de hacer, participar y recibir asignaciones complementarias por parte del Estado como miembros del conjunto de la sociedad. La sociedad es un hecho positivo de convivencia y cooperación, es el estado anímico que hace del hombre un ser social, un ser gregario, que logra su seguridad por medio de la cooperación.

7. En administración pública, tradicionalmente la gestión social se ha relacionado con los programas diseñados desde el gobierno y dirigidos al desarrollo de la sociedad en su

conjunto, basados en referentes políticos y sociales. La administración pública al recuperar su dimensión democrática debe considerar que los conflictos, las luchas, los valores y los intereses que se entrecruzan en la gestión no deben resolverse en forma exclusiva a partir de mecanismos de mercado, los cuales son efectivos en la regulación de conflictos de individuos que intentan maximizar sus beneficios. Debe considerar la participación democrática para la formación de una gestión social que contribuya a la gobernabilidad. La administración pública debe recuperar su parte social y democrática, sin desconocer la organización autónoma de la sociedad con fines públicos, máxime ante la problemática que plantea el pretendido nuevo enfoque del Nuevo Manejo Público, el cual experimenta una separación con respecto a la sociedad con su consecuente despolitización, al suprimir el concepto de ciudadano y sustituirlo por el de cliente.

8. En la actualidad existen dos tendencias que orientan a la administración pública; una recupera, reactiva y reconstruye su capacidad administrativa; mientras que la otra recupera y reconstruye su naturaleza pública y política, es decir la *governance*. Dicho término durante mucho tiempo se relacionó simplemente con los procesos de gobierno, pero en la actualidad se relaciona con una forma más participativa de la sociedad civil en la formulación y puesta en marcha de políticas públicas, la participación de la sociedad en actos de ciudadanía, es una condición esencial para el fortalecimiento de la capacidad política y administrativa del Estado. Se propone volver a poner en el centro de los análisis al gobierno como medio irremplazable de dirección y coordinación de la sociedad; su importancia se basa en que buena parte de las organizaciones sociales no muestran una aceptable capacidad o suficiencia para resolver sus problemas y autorregularse. En la construcción de la gobernabilidad mediante los programas de gobierno la implementación es el eslabón entre los insumos políticos de la complejidad social y los resultados de las políticas, esto en contradicción de las predicas de la Nueva Gestión Pública sobre la magia del mercado en los procesos sociales. La gobernabilidad depende de la efectividad del gobierno, la capacidad de gobernar se muestra en las pautas que siguen los agentes gubernamentales y los mecanismos que se implementan para relacionar a los distintos actores y grupos de la sociedad, con el fin de crear y consolidar la coordinación en la formación de una gobernabilidad efectiva.

La gobernabilidad privilegia la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos; permitiendo el análisis social, comunitario y popular. Entraña nuevas modalidades que se refieren a asociaciones donde no interviene el Estado ni los intereses privados, es como un término medio entre la administración del Estado y de los particulares, algunos autores lo llaman tercer sector o público no estatal. Una de las condiciones de la vida cívica, es que el ciudadano toma conciencia de sí mismo como sujeto de derechos ciudadano y no para ser visto como un cliente o consumidor en el mercado. Se deben desarrollar las condiciones adecuadas para que administradores y ciudadanos puedan transformar el escenario de la organización pública en un medio gobernable. De esa forma el aumento de participación ciudadana no ha significado la pérdida de autonomía y debilitamiento del Estado frente a la sociedad, sino que es una forma de consolidar la condición social de la administración pública.

9. Después de la década de los sesenta en México se implementaron varios programas de combate a la pobreza, mismos que se pueden clasificar en tres etapas o generaciones: los de primera generación respondieron a programas regionales, ambiciosos y coyunturales, sin continuidad y dirigidos principalmente a las zonas rurales; es el caso del PIDER y del COPLAMAR. Posterior a la crisis de la década de los ochenta, los programas de segunda generación se caracterizaron por la aplicación limitada de recursos derivados de los ajustes estructurales, el programa más importante de esta etapa es el PRONASOL. Los programas de tercera generación surgen a partir de la crítica al programa de Solidaridad por la movilización social lograda y la postura participativa y organizativa de las comunidades, en esta etapa los programas se individualizan y focalizan y la participación y organización social se pulveriza y atomiza. Respecto al PRONASOL se creó para responder a la política de abandono social que caracterizó a la administración de Miguel de la Madrid, y pese a las críticas, significó un programa que impulsó la gestión social con verdadera movilización y organización de las comunidades. Contrariamente, el actual PROGRESA desincentiva la participación y organización social al focalizar e individualiza a los beneficiarios.

10. En México, la sociedad ha participado en mayor o menor grado dependiendo de los momentos históricos y las características adoptadas por el Estado, se pueden identificar dos

modelos, uno en el que la sociedad se encuentra supeditada a la acción estatal a partir de la organización corporativa, con acción política y participación sólo de ciertos grupos. La otra de corte más participativo, donde el Estado adopta la figura de receptor y mediador de la movilización y capacidad de gestión de los grupos organizados que demandan mayor participación y espacios para ejercerla. De cualquier forma, en la actualidad se sigue reconociendo al Estado como la organización máxima de la sociedad el cual tiene por fin evitar que esta caiga en la anarquía y la ingobernabilidad. El Estado como síntesis dirige a la sociedad a través de un sistema unitario de normas y reglas que propician la participación y la acción cuasi autónoma de la sociedad dentro de un marco gobernable.

BIBLIOGRAFÍA.

Aguilar Hernández, Felipe. *Moral pública en los procesos de buen gobierno*, México, Universidad Autónoma del Estado de México-Instituto de Administración Pública del Estado de México-Plaza y Valdés editores, 2000.

Aguilar Villanueva, Luis. “Los Perfiles de la Gobernación y Gestión Pública, al Comienzo del Siglo XXI”, en *Enlace*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, N° 51, 2001.

Alcántara Sáenz, Manuel. “Los problemas de gobernabilidad de un sistema político”, en *Cambio Político y Gobernabilidad*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1992.

Andrade Sánchez Eduardo. *Teoría General del Estado*, México, Editorial Harla, 1987.

Arellano Gault, David. “Gestión Pública en Estados Unidos. Crisis y Estado del Arte”. En *Gestión y Políticas Públicas*, México, CIDE, vol. IV, n°1, primer semestre, 1995.

Aristóteles. *La Política*, México, 15ª. Edición, Espasa Calpe Mexicana, 1982.

Aucoin, Peter. *Reforma administrativa en la gestión pública: paradigmas, principios, paradojas y péndulos*. En *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid, Ministerio de las administraciones públicas, 1996. pp. 491 - 514

Avalos Aguilar, Roberto. *Innovación de la Gestión Pública, análisis y perspectiva*. En “Gestión y Estrategia”, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2000.

Baena Del Alcazar, Mariano. *Curso de ciencia de la administración*, Madrid, Tecnos, 1996.

Barber, Benjamín. *Un Lugar para Todos: como fortalecer la democracia y la sociedad civil*, Barcelona, editorial Paidós, 2000.

Barcena Orbe Fernando. *El Oficio de la Ciudadanía*, Barcelona, editorial Paidós, 1967.

Barrera Zapata Rolando y Ma. Del Pilar Conzuelo Ferreyra. *Descentralización y Administración Pública en los Estados Federados*. Universidad Autónoma del Estado de México-Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1989.

Barzelay, Michael. *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*, México. Fondo de Cultura Económica, 1998.

Bobbio, Norberto y Niccola Matzucci. *Diccionario de política*, V. I., México, editorial Siglo XXI, 1988.

Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*, México, editorial Fondo de Cultura Económica, 2000.

Bobbio, Norberto. *Estado Gobierno y Sociedad: por una teoría general de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

Bozeman, Barry. *La Gestión Pública. Su situación Actual*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, F.C.E., 1993.

Bresser Pereira, Luiz Carlos. *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, editorial Paidós, - Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1998.

Brugué Quim y Amoros. “La Administración Pública y sus Clientes ¿Moda organizativa u opción ideológica? En *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Madrid, INAP, Sep-Dic., 1994.

Brugué, Quim. “La dimensión democrática de la Nueva Gestión Pública” en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Madrid, INAP, n° 5-6, enero-agosto 1996.

Buchanan, James y Gordon Tullock. *El Cálculo del consenso*, Barcelona, editorial Planeta Agostini, 1993.

Cabrero Mendoza, Enrique. *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993)*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1998.

Carrillo Landeros, Ramiro. *Metodología y Administración*, México, editorial Limusa, 1982.

Cazés, Daniel (Coord.). *Creación de Alternativas en México*, México, UNAM Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 1999.

Chávez Zarate Guillermo (comp). *Memoria de la Primera Reunión Nacional de Consejos de Cuenca*, México, Comisión Nacional del Agua, 2001.

Colin Crouch. “La ampliación de la ciudadanía social y económica y la participación”. En García Soledad y Steven Lukes (compiladores). *Ciudadanía: Justicia social, identidad y participación*, Madrid, Siglo XXI de España editores, 1999.

Comisión Económica para América Latina y Global Water Partnership. *Gobernabilidad Efectiva del Agua; acciones a través de asociaciones en sudamérica*. Organización de las Naciones Unidas, 2003.

Comisión Nacional del Agua. *Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento*, México, 2004.

Comisión Nacional del Agua. *Reglas de Organización y Funcionamiento de los Consejos de Cuenca*, México, 2000.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *El Programa nacional de Solidaridad: Una visión de la modernización de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Cortina, Adela. *Los ciudadanos como protagonistas*, Barcelona, editorial Galaxia Gutenberg, 1999.

Cunill Grau, Nuria. *Repensando lo público a través de la sociedad*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Editorial Nueva Sociedad, 1997.

Chávez Carapia Julia del Carmen y Luis Rene Quintana Guerra. *La participación Social en la Ciudad de México: una redimensión para delegaciones políticas y municipios*, México, UNAM – Plaza y Valdés, 2001.

Dahl, Robert. *La democracia. Una Guía para los ciudadanos*, Madrid, editorial Taurus, 1999.

De la Cueva Mario. *La idea del Estado*, México, UNAM, 1975.

De la Cueva Mario. *Teoría del Estado*, México, Editorial Francisco Berlín Valenzuela, 1961.

Derlien, Hans-Ulrich. “*Modernización administrativa: moderna, modernista o post-moderna*”, Madrid, Gestión y Análisis de Políticas. Num. 4, 1995.

Drucker, Peter. *La Gran ruptura*, México, editorial Roble, 1970.

Duhalt Krauss, Miguel. *La administración pública y el desarrollo en México*, ANAP, México, 1970.

Dunleavy, Patrick y Christopher Hood. “*De la Administración Pública a la Nueva Gerencia Pública: Ensayo sobre la Experiencia Modernizadora de Diversos Países Desarrollados*”, Madrid, Gestión y Análisis de Políticas Públicas. número 3, 1996.

Dupont, Florence. *El Ciudadano Romano*, Buenos Aires, Javier Vergara editores, 1992.

Estefanía, Joaquín. *Contra el Pensamiento Único*, Madrid, editorial Punto de Lectura, 2000.

Euchner, Walter, “Estado”. En *Diccionario de Ciencia Política*, coordinado por Gorlitz Axel, Madrid, Alianza Editorial, 1972,

Fayol, Henri. “*La doctrina administrativista aplicada al Estado*”, Buenos Aires, Ateneo, 1956, pp. 151 - 156 ; 157 - 178 ; y 179 - 197.

Fichte, Johann Gottlieb. *El Estado comercial cerrado*, Madrid, Tecnos, 1991.

Gianfranco Pasquiano. “Gobierno”. En Bobbio Norberto y Niccola Matzucci (Coordinadores) *Diccionario de política*, V. I, México, editorial Siglo XXI, 1988.

Gournay, Bernard. *Introduction a la science administrative*, Libraire Armand Colín, París, 1956.

Guerrero Orozco, Omar. *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*, México, Miguel Ángel Porrúa- Universidad Autónoma del Estado de México, 1999.

Guerrero Orozco, Omar. “El “Management” Público: una Torre de Babel”. En *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, año 5, número 17, sep-dic 1998, UNAM - FCP y S, 1998.

Guerrero Orozco, Omar. *Gerencia Pública en la Globalización*, México Universidad Autónoma del Estado del México – Miguel Ángel Porrúa, 2003.

Guerrero Orozco Omar (Coordinador). *Gerencia Pública: Una Aproximación Plural*, México, UNAM – FCP y S, 2004.

Guerrero Orozco, Omar. *Introducción a la Administración Pública*, México, editorial Harla, 1985.

Guerrero Orozco, Omar. *La Administración Pública del Estado Capitalista*, México, distribuciones Fontamara, 2ª. Edición, 1988.

Guerrero Orozco, Omar. “*Modelos de Implementación en Gerencia Pública*”. Mimeo, 2001.

Guerrero Orozco Omar. “*Management público*, un concepto elusivo. Cuatro variaciones sobre el mismo tema. En *Revista de Administración Pública*, número 100, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1999.

Guerrero Orozco, Omar. *La teoría de la administración pública*, México, editorial Harla, 1986.

Guerrero Orozco, Omar. *Teoría administrativa del Estado*, México, Oxford University Press, 2000.

Guerrero, Orozco, Omar. *Principios de Administración Pública*, Bogota, Escuela Superior de Administración Pública, biblioteca digital.

Hegel. *Filosofía del derecho*, México, editorial UNAM, 1985.

Heller, Herman. *Teoría del Estado*, México, F.C.E. 9ª. Reimpresión, 1983.

Hernández Vega Raúl. *La idea de la Sociedad Civil*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.

Hernández Vega Raúl. *Poder y Sociedad Civil*, Xalapa, Universidad Veracruzana, 1993.

Ibarra Pedro, Salvador Martí y Ricard Gomá (coord). *Creadores de Democracia Radical: movimientos sociales y redes de políticas públicas*, Barcelona, Icaria Política editorial, 2002.

Instituto Nacional de Administración Pública. *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas – Ministerio de la Presidencia, 1996.

Jacoby, Henry. *La Burocratización del Mundo*, México, Siglo XXI editores, 1972.

Jellinek Georg. *Teoría General del Estado*, México, Compañía Editorial Continental, 2ª. Edición, 1958.

Jiménez Castro, Wilburg. *Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa*, México, Editorial FCE; tercera reimpresión, 1982.

Jones , Lawrence y Thompson Fred. “Un modelo para la Nueva Gerencia Pública: reforma de los sectores público y privado”, En *Reforma y Democracia*, Venezuela, CLAD, N°15 octubre 1999.

Kant, Immanuel. *Principios Metafísicos de la doctrina del Derecho*, México, UNAM, 1978.

Keane, John. *Democracia y Sociedad Civil*, Madrid, Alianza editorial, 19992.

Kelse Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*, México, UNAM 3ª. Reimpresión, 1983.

Krichner Alicia Margarita. *La Gestión de los Saberes Sociales; algo más que gerencia social*, Buenos Aires, Espacio Editorial, 1997.

Lechner, Norbert, René Millán y Francisco Valdés (coordinadores). *Reforma del Estado y coordinación social*, México, Plaza y Valdés - Instituto de Investigaciones Sociales, 1999.

Locke, John. *Carta sobre la tolerancia y otros escritos*, México, editorial Grijalvo, 1970.

Locke, Jonh. *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Madrid, 3ª reimpresión, editorial Aguilar, 1976.

Lomeli Meillon, Luz. “De la Justicia Social al Combate a la Pobreza” en biblioteca Digital, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, México, 2003.

Majone, Giandomenico. *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*, México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública – Fondo de Cultura Económica, 1997.

Mayer, J.P. *Trayectoria del Pensamiento Político*, México, Fondo de Cultura Económica, 1970.

Meneguzzo, Marco. *Repensar la modernización administrativa y el New public management*”, Caracas, revista del CLAD, N° 11, 1998, pp. 141 - 164.

Messner Dirk. “Del Estado céntrico a la sociedad de redes” en Lechner Norbert, René Millan y Francisco Valdés Ugalde (Coor). *Reforma del Estado y Coordinación Social*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, Plaza y Valdés Editores, 1999.

Meza Ojeda Alejandro, Tuñón Pablos Esperanza. *Progresar y el Empoderamiento de las Mujeres: estudio de caso en Vista Hermosa Chiapas*, biblioteca Digital, Colegio de la Frontera Sur, 2002.

Motta, Paulo Roberto. *Innovación y Democratización de la Gestión Pública*, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1991.

Muñoz Amato, Pedro. *Introducción a la administración pública*, México, FCE, 1986.

Nieto, Alejandro. *El mito de la administración prusiana*, Universidad de Sevilla, 1962. En Guerrero Orozco Omar, *El Estado y la Administración Pública en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Ohmae, Kenichi. *El fin del Estado-Nación*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello, 1997.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. *La administración al servicio del público*, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas, 1987.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. *Las Transformaciones de la Gestión Pública: Las Reformas en los Países de la OCDE*, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas, 1997.

Osborne, David y Gaebler, Ted. *La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Barcelona, Paidós, 1994.

Patrick Dunleavy y Christopher Hood. “De la administración pública a la nueva gestión pública: Ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados”, *Gestión y análisis de políticas*, num. 3, Madrid, 1995.

Peter, Guy. “Gestionando un Estado Vacío”. En *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996, pp. 405-418.

Peters, Guy. *La Política de la burocracia*, México, Fondo de Cultura Económica - Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999.

Prats Catalá, Joan. “Derecho y Management en las Administraciones Públicas”. En *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996.

Pressman, Jeffrey L. y Aaron Wildavsky. *Implementación*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública – Fondo de Cultura Económica, 1998.

Programa Nacional de Solidaridad. “Estructura y Organización del Programa” en, *La Solidaridad en el Desarrollo Nacional*, México, Secretaría de Desarrollo Social, 1993.

Przeworski, Adam. “El Estado y el Ciudadano”. En *Política y Gobierno*, México, CIDE, vol. V, número 2, 2º semestre de 1998.

Puga Espinosa Cristina y David Torres Mejía, *México: La modernización contradictoria*. México, Alambra mexicana, 1995.

Rocha Valencia, Alberto. “*Gobierno y Gobernabilidad Globales*”, Manuscrito, agosto de 1999.

Rodríguez-Arana Muñoz Jaime. *Nuevas Claves del Estado del Bienestar: hacia la sociedad del bienestar*, Granada, Comares editorial, 1999.

Rosecrance, Richard. *La expansión del Estado Comercial*, Madrid, Alianza Editorial, 1987.

Ruiz Velásquez Norma. *La política social en México hacia el fin de siglo*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2000.

Sánchez González José Juan. *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1998.

Sánchez González José Juan. *Gestión Pública y Governance*, México, Instituto de Administración Pública de Estado de México, 2002.

Sánchez González José Juan. *La Administración Pública como Ciencia; su Objeto y su Estudio*, México, Instituto de Administración Pública de Estado de México – Plaza y Valdes editores, 2001.

Sánchez González, José Juan. “*La Gestión Pública: Una aproximación Teórica y Práctica*” Mimeo. 2000.

Sánchez González, José Juan. “Revisión al Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental”. En *Revista iapem*, Toluca, año VII, num. 48, abril – mayo 2001.

Santana, Leonardo y Mario Negrón Portillo. “*Reinventing Government: nueva retórica viejos problemas*”, Puerto Rico, Revista de Administración Pública, vol 27, N° 2, 1995, pp. 49 - 64.

Secretaría de Comunicaciones y Transporte. *Programa Sectorial de Comunicaciones y Transporte 2001-2006*, México, 2000.

- Simon, Herbert A. *Administración Pública*, México, Editorial Letras, 1968.
- Soberanes José Luis, Diego Valadéz, Hugo A. Concha (editores). *La Reforma del Estado: estudios comparados*, México, UNAM - Presidencia de la República, 1996.
- Subirats, Joan. “Análisis de Políticas Públicas y Gestión Pública: promesas y riesgos de una vida en común”. En *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996, p. 156.
- Thoening, Jean Claude. “*Políticas Públicas y Acción Pública*”. En gestión y Política Pública, México, CIDE, 1997, Numero 1, Vol. VI, pp. 19 – 40.
- Tobar Federico y Carlos Fernández. *Organizaciones Solidarias*, Buenos Aires, Lugar Editorial, 2001.
- Tocqueville, Alexis. *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.
- Tomasetta, Leonardo. *Participación y Autogestión*, Buenos Aires, Amorrortu editores, 1972.
- Uvalle Berrones Ricardo. “*El carácter multifacético de la gestión pública contemporánea*” Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, IAPEM, N° 37, pp. 4-24.
- Uvalle Berrones, Ricardo. *La teoría de la razón de Estado y la Administración Pública*, México, editorial Plaza y Valdés, 1992.
- Valadés, Diego. *El control del poder*, México, editorial UNAM, 1999.
- Vázquez Nava Maria Elena. “*Contraloría Social y Reforma del Estado*”. En *Participación Ciudadana y Control Social*, México, Miguel Ángel Porrúa editores, 1994.
- Villareal, René. “*El reencuentro del mercado y el Estado. Hacia una economía participativa de mercado*”, Caracas, CLAD, 1997, pp. 183 – 226.
- Villarespe Reyes, Ofelia. *La Solidaridad: beneficencia y programas; pasado y presente del tratamiento de la pobreza en México*, México UNAM Instituto de Investigaciones Económicas, 2001.
- Waldo, Dwgith. *Estudio de la administración pública*, Madrid, Aguilar, 1961.
- Waldo, Dwight. *Teoría política de la administración pública*, Madrid, Editorial Tecnos, 1961.

Ward Peter. *Políticas de Bienestar Social en México, 1970-1989*, México, editorial Nueva Imagen, 1989.

Weber, Max. *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 13ª reimpresión, 2000.

White, Leonard. *Introducción al Estudio de la administración pública*, México, Compañía General de Ediciones, 1964.

World Bank. *Governance and Development*. Washington, 1992.

Wright, Vincent. “*Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la Administración Pública*” *Gestión y Análisis de políticas Públicas*, Madrid, números 7 – 8, 1997.

Zapata Francisco. “*Ciudadanía, Democracia y Globalización*”. En Arredondo Ramírez, Víctor Coordinador). *Ciudadanía en Movimiento*, México, Universidad Iberoamericana-Fundación Demos-Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, 2000.