



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 DE REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

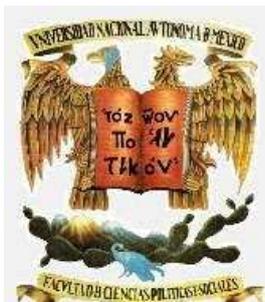
"REFORMA Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA AL UMBRAL DEL SIGLO XXI: ¿CAMBIO DE PARADIGMA?"

T E S I S

PARA OPTAR POR EL GRADO DE MAESTRÍA EN
GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS.

QUE PRESENTA:

FRANCISCO MARTÍNEZ MARTÍNEZ



DIRECTOR: DR. JOSÉ JUAN SÁNCHEZ GONZÁLEZ

Ciudad Universitaria, Marzo 2006.



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.

DEDICATORIAS:

A MI PADRE †

POR LA TENACIDAD
QUE TUVO EN LA VIDA
PARA VER POR LA SUPERACIÓN
DE SUS SERES QUERIDOS.

A MI MADRE

POR SU FORTALEZA
Y APOYO INCONDICIONAL
PARA CONCLUIR UN CICLO MÁS EN LA VIDA
COMPARTIENDO Y PROCURANDO DEDICACIÓN Y AMOR.

A MIS HERMANOS

POR SU ALEGRIA Y
POR SU ESFUERZO PARA
CONSTITUIR Y FORMAR MEJORES
PERSONAS: MIS SOBRINOS TODOS.

A MIS AMIGOS

POR SU AFECTO DEMOSTRADO
SABEN QUE CADA UNO OCUPA
UN ESPACIO ESPECIAL EN MI MENTE Y CORAZON

CON GRATITUD Y ESPECIAL CARIÑO

AGRADECIMIENTOS:

AL **DR. JOSÉ JUAN SÁNCHEZ** GONZALEZ POR SU INFINITA PACIENCIA Y DISPOSICIÓN PARA ATENDER Y ORIENTAR EL CURSO DE ESTE TRABAJO DE INVESTIGACIÓN.

AL **DR. JUAN CARLOS LEÓN Y RAMÍREZ** POR SU CAPACIDAD Y BUEN JUICIO PARA MEJORAR CON SUS OBSERVACIONES Y CRÍTICAS EL RESULTADO FINAL DE LA INVESTIGACIÓN.

A LOS **REVISORES** POR SU TIEMPO EN LA LECTURA DE LA TESIS Y CRÍTICA A LA MISMA.

EN ESPECIAL, A **MI UNIVERSIDAD** POR TODO LO QUE GENEROSAMENTE ME HA ENTREGADO.

INDICE

	PAGINA
INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I RACIONALIDAD Y BUROCRACIA	9
1.1. GÉNESIS Y FORMACIÓN DEL ESTADO RACIONAL	10
1.2. COMPARATIVO ENTRE EL ESTADO RACIONAL WEBERIANO Y EL LIBERAL	25
1.3. REVISIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA	29
1.3.1. La reforma como marco referencial	34
1.3.2. Reforma administrativa	36
1.4. MODERNIDAD Y MODERNIZACIÓN	40
1.4.1. Modernización e individuo-ciudadano	43
1.5. CIUDADANO Y CIUDADANÍA	48
1.5.1. Democracia	53
1.6. LA CONSTRUCCIÓN DEL PARADIGMA	55
CAPITULO II TENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	59
2.1. LA IDEA DE LA REFORMA DEL ESTADO	59
2.2. LA ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL	63
2.2.1. Administración Pública Progresiva	64
2.3. EL COMPONENTE NEOWEBERIANO	72
2.3.1. Reorganización gubernamental	78
2.3.2. Racionalidad política y administrativa	81
2.3.3. El enlace. Hacia el New Public Management	87
2.4. LA FORMACIÓN DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA	91
2.4.1. La revolución gerencial	96
2.4.2. La formación del paradigma posburocrático	98
CAPITULO III INSTRUMENTOS Y PROCEDIMIENTOS PARA CONSOLIDAR EL DISEÑO	
INSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	104
3.1. EL SENTIDO DE PROFESIONALIZACIÓN	105
3.1.1. El ejercicio ético en la acción del gobierno	110
3.1.2. Calidad del desempeño profesional-individual	114
3.1.3. Participación y corresponsabilidad en el ejercicio de gobierno	119

3.2. CUALIDADES DE LA ORGANIZACIÓN GUBERNAMENTAL	126
3.2.1. Reorganización	128
3.2.2. Innovación	136
3.2.3. Gestión estratégica	144
3.2.4. Actores y redes	149
3.3. GESTIÓN PÚBLICA	154
3.3.1. Propósitos	156
3.3.2. Alcances y límites	160
3.4. EL MARCO DE LA LEY	163
3.4.1. Valores e institucionalidad	165
3.4.2. Legalidad y legitimidad	166

CAPITULO IV LAS NUEVAS VISIONES Y ENFOQUES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 170

4.1. EL RENOVADO CARÁCTER DEMOCRATICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	171
4.2. LA DINÁMICA DEL CAMBIO SOCIAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	173
4.3. INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVO	175
4.3.1. Capital ético	177
4.3.2. Probidad en la Gestión Pública	178
4.3.3. Cultura administrativa	181
4.4. LA PROPUESTA DE LA GERENCIA PÚBLICA	183
4.5. LA PROPUESTA DEL PARADIGMA POSBUROCRATICO	187
4.5.1. Tendencias estructurales	189
4.5.2. Tendencias organizacionales	190
4.5.3. Tendencias técnico-tecnológicas	191
4.5.4. Tendencias procedimentales	192
4.5.5. Tendencias políticas	193
4.5.6. Tendencias administrativas	193

CONCLUSIONES 195

ANEXO. RELACIÓN DE CUADROS, ESQUEMAS, DIAGRAMAS Y GRÁFICAS 201

FUENTES CONSULTADAS 202

INTRODUCCIÓN

Desde el momento mismo en que el Estado adquiere relevancia para conciliar lo público y lo privado, ocurren los ataques a su existencia. Es producto del esfuerzo colectivo, de una sociedad que sin embargo, lo rechaza independientemente de sus logros o aciertos. Esta misma sociedad alaba o vitupera las formas con que opera el gobierno. Por lo tanto, el mundo de la cotidianidad tiene una doble vertiente, aquella donde se encuentran los que se han beneficiado sustancialmente de tal estado de cosas y una segunda que aplica de forma negativa en las condiciones de vida de otra parte de individuos. El dilema tiene que ver directamente con la forma como se abordan aspectos de convivencia y de subsistencia, esto es, el manejo del poder y autoridad, así como la capacidad de concitar legitimidad y confianza entre Estado y Sociedad, entre gobierno e individuos-ciudadanos, para conseguir cada quien, de forma racional, los medios y los insumos necesarios para completar sus objetivos y necesidades particulares.

Es individualidad, no individualismo, lo que supone la conformación de los esfuerzos y representa el ideal de la democracia contemporánea: respeto a la diferencia. Por lo tanto, la democracia sin ser perfecta es perfectible; nacida de la capacidad humana de imaginar y concretar formas y estilos de vida, se institucionaliza para, por medio de la ingeniería normativa, procurar que tal esquema se produzca y reproduzca. Sin tal, el imaginario humano tropieza, es corto y tiene incongruencias. Tal inconveniente se enfoca hacia formas no aptas o mal diseñadas de convivencia, en productos no pensados y concebidos por quienes los disfrutan o lamentan. Son experiencias que inhiben la individualidad y el conjunto de esfuerzos colectivos nacidos de lo primero, ya que tanto la formación de los espacios de convivencia de los individuos, de sus logros y de sus personales ambiciones, como el desarrollo intelectual, material, religioso, espiritual sólo se construyen con el movimiento y la intención de individuos vueltos públicos por la necesidad de cotejar y comparar sus logros en lo colectivo, ordenadamente, con certidumbre de sus ventajas y posesiones, legítimamente concebidas y obtenidas.

Por lo anterior, el problema que aborda la investigación consiste en el Estado mismo, como la institución que procura, dentro del marco democrático liberal, la cultura de la individualidad y las organizaciones públicas – gubernamentales principalmente-, las cuales son un valor de lo individual. La cuestión principal se centra en cómo devolver a los individuos su capacidad de formar y ser informados de las acciones de quienes operan las leyes públicas para revisar si éstos aplican estrategias positivas sobre cuestiones como la pobreza, la inseguridad, el desempleo y la migración; entre muchos más. Así como la condición en que se ofertan y aproximan los servicios elementales a sus pobladores; en suma, cómo volver más público el ejercicio de gobierno y particularmente, cómo hacer realmente pública a la Administración Pública.

Es la búsqueda de una efectiva racionalidad cimentada en un adecuado aprovechamiento de las capacidades y habilidades de los actores que ocupan tanto los espacios públicos y privados. Alternativas, reconstrucciones y coordinación, son premisas de un nuevo esquema que, compartido por un nuevo enfoque que aprecia lo político y la política en alusión directa a la cualidad más notoria del ser humano: su posibilidad de diálogo. Por lo tanto, asegurar la libertad individual es insoslayable, ya que es parte del continuo humano y social. Procurar la igualdad y la responsabilidad no es sino adecuar las oportunidades de mejorar la condición humana que, ante todo, debe mantener como condición su libertad. Cómo, cuándo, dónde y qué es este proceso que involucra una Reforma y una modernización.

La primera como consolidación institucional del Estado y de su razón de ser: el bien común. Desde una perspectiva política, tiene que reformarse a partir de encontrar los acuerdos y las prácticas que procuren la institucionalidad, observancia a la ley y disposición a la deliberación pública. La segunda, aplica a la mejora de las organizaciones públicas, es decir, aprovechar lo técnico y tecnológico, producto del avance de la ciencia, aplicándolo a la mejora del funcionamiento e integración de los mecanismos para enfrentar contextos sociales complejos e inciertos.

En tal sentido, reforma y modernización –en lo público gubernamental-, son elementos invariablemente persistentes para mejorar la convivencia humana. Ambas contienen racionalidades, probablemente diferenciadas, pero confluyen en los fines manifestados políticamente de administrar racionalmente los recursos, gobernando bajo la perspectiva democrática de la convivencia de los desiguales, buscando los consensos que fortalezcan las capacidades del Estado liberal y democrático, anulando las formas de la gestión centralizada y densidad organizativa, que permitan el acceso a gobiernos a los que se les haga caso. Se requiere la inclusión de actores públicos y privados, donde el principal componente es devolver atributos públicos a éstos. Ello significa que los despilfarros, fraudes, abusos de autoridad, corrupción, y burocracias congestionadas e inoperantes, no sean el inicio de políticas desfavorables y decisiones erróneas; enmarcadas en leyes desactualizadas, sin identificación con sus destinatarios.

Contextos tales en nada ayudan a mejorar la imagen de la administración pública, es más, le representan serios retrocesos. Por ello, gran parte de sus acciones tiene que ver con su diseño, esto es, la organización de la administración pública requiere de involucrar en sus procesos decisorios, valores e instituciones producto de un amplio involucramiento ciudadano. Precisamente, este último aspecto tiene que ser reevaluado, no para enunciarlo discursivamente, sino para darle materialidad.

El ciudadano no es un concepto hueco ni amorfo, se refiere a un ser activo y real, el cual transmuta sus cualidades individuales en la necesaria complementariedad entre lo público y privado. Es una circundante aplicación de obligaciones y derechos políticos, jurídicos, económicos, individuales. Es sujeto y no meramente un objeto, que piensa al ´nosotros´ antes que el ´ellos´; esta pluralidad destierra el sentido de la no pertenencia a la comunidad; es la consolidación del ciudadano como sujeto participativo en el Estado y, antes que inhibir, procura su vinculación creando canales institucionales necesarios.

Es en este panorama que el análisis de la burocracia se vuelve tema de trascendencia. La circunstancia particular de la organización, producto de la racionalidad del mercado capitalista, conlleva –aún todavía-, fuertes diseños

estructurales que nacen de la necesidad de ordenar los procesos y procedimientos bajo prescripciones precisas y ordenadas mediante mandos jerárquicamente dispuestos, bajo la perspectiva de alcanzar, -con certidumbre y predeciblemente- los resultados planteados y las metas objetivadas, en suma la productividad que necesita una empresa para subsistir. Lo anterior trasladado al ámbito de la administración pública, tiene un sentido ordenador, pero contiene espacios de acción que importan a los destinatarios de sus oficios, los cuales no conocen lo que se decide y opera en su nombre.

Este sistema de racionalidad es una imbricación entre lo político y administrativo, pero que deja un margen muy tenue, si no es que inexistente, a la real participación –paradójicamente política-, de sectores y actores de la sociedad. La crítica hacia el paradigma burocrático tiene que ver con la negación material y participativa de los individuos en sus derechos políticos. La aclaración en este último aspecto detalla la forma en que transmutó la burocracia que; es un dilema y obstáculo para mejorar la democracia y la política, la participación ciudadana que acceda y a la vez impida dictaduras e imposiciones a los deseos públicos y privados de los hombres.

De tal modo que el paradigma burocrático sugirió en un momento dado una organización dominante de lo público, esto es, la preconización de la despersonalización y la lealtad a la institución, lealtad y obligatoriedad al político y a lo político. En tal sentido la idea de responsabilidad operó bajo argumentos genéricos y ceñidos a una sociedad sin rostro u opinión, solamente imaginada y conocida en el discurso y en la programación elaborada detrás de los muros del especialista y de la racionalidad técnica. En un sentido estricto la supuesta despersonalización operó, pero nunca se incluyó el carácter político social, es decir, la democracia se contrapuso al mandato burocrático, por lo cual sus acciones evadieron el escrutinio público, y recorrió caminos opuestos al ideario liberal burgués: la libertad individual que, socializada mediante la concepción de una ciudadanía con obligaciones y responsabilidades, implica el reforzamiento de lo público, por tanto de lo institucional y por derivación, la propia fortaleza del Estado liberal.

Es en este contexto donde se operan los movimientos y discursos que atacan y denostan el paradigma burocrático aún operante. Se proponen esquemas con supuestos novedosos, y algunos más anuncian la supresión del mismo y la aparición de un nuevo paradigma. Sin embargo, el discurso en general contiene mecanismos instrumentales que obvian el componente necesario para consolidar nuevas formas de operar y funcionar la autoridad y los oficios gubernamentales: el acuerdo y el diálogo que ofrece la política y lo político de la sociedad. Sin este último, una nueva institucionalidad y un mejor marco de aproximación a las necesidades actuales son meros ejercicios de reorganización. Para que surtan efectos, cambios y movimientos que moldeen un nuevo paradigma, la transitoriedad del actual debe consolidarse con elementos contenidos en reformas al Estado, lo institucional, y en aspectos de modernización de los cuerpos organizacionales público gubernamentales, que culminen en la consolidación liberal iniciada hace más de 200 años en la civilización occidental, y que ahora, globalizada e interdependiente, requiere de mejores cuerpos y estructuras públicas, donde lo público y privado no sean opuestas, sino complementarias; en fin, la creación de un paradigma diferente al burocrático y más cercano a las necesidades colectivas y públicas.

Como consecuencia de lo anterior, la hipótesis de la presente investigación se formula de la siguiente manera:

- La revisión a la práctica del aparato burocrático debe fundamentarse sobre la base de una crítica a la creación de cuerpos diferentes a los desarrollados junto con el Estado liberal.
- Para superar las inconexiones entre sociedad y Estado, se debe pasar a reformulaciones contrarias al paradigma burocrático.
- Un nuevo replanteamiento indica una nueva forma de hacer las cosas donde la gestión y gerencia pública se inscriben en la búsqueda de un nuevo paradigma que explique el comportamiento del aparato público en contextos actuales de globalización e interdependencia.

Se utilizan elementos metodológicos basados en la revisión al estado del arte en que se encuentra la propuesta de la Gestión Pública, como forma de

contrastación con el paradigma burocrático weberiano. Los supuestos básicos del paradigma posburocrático, que son elementos basados en nociones de mercado, pero sin olvidar las características de la organización gubernamental, el contexto y sus interrelaciones intra e intergubernamentales.

El trabajo se divide en cuatro capítulos, mismos que conforman un análisis que parte del recorrido conceptual e histórico transitado en la conformación del paradigma burocrático. El primero capítulo denominado "Racionalidad y Burocracia", encierra en su desarrollo el marco teórico sobre el cual descansa una buena parte de las confrontaciones entre su praxis y sus supuestos conceptuales con la necesidad de transformación y cambio en el mismo. Conlleva los posicionamientos sobre aspectos reformadores y de modernización que se necesitan para mejorar la acción pública. Se enuncia de forma implícita la necesidad de la profesionalización; indispensable para la mejora y manejo de la misma administración pública.¹ . Lo anterior para suscribir en el desarrollo de la misma administración pública, la aparición del paradigma burocrático, propio del contexto nacido del Estado capitalista.

¹ El apoyo generado por las Organizaciones Económicas internacionales para la reestructuración económica del libre mercado ha sido orientado sustantivamente a mejorar la Administración Pública, a generalizar la contabilidad y las auditorías y a apoyar la descentralización de determinados servicios públicos. En este sentido, se puso en marcha la política reformista del Estado respecto de su complejidad y su eficacia formulándose entonces programas dirigidos no sólo a reducir el tamaño del Estado y hacerlo más eficaz, sino también a desplazar el equilibrio de poder, desde los gobiernos y el sector público a los individuos y a las organizaciones, promoviendo un proceso altamente democrático. Aún así, la demanda creciente de reestructuración política y administrativa se ha manifestado en un momento en que han bajado espectacularmente los niveles de vida de la mayoría de la población, aunado a crisis económicas recurrentes, a programas de austeridad y deuda nacional, no resuelta, que agravan las situaciones de pobreza en amplios sectores sociales, donde la falta de una buena representación gubernamental trae como consecuencia la ingobernabilidad y una participación política más activa y eficaz por parte de la sociedad civil, para propiciar la reactivación económica y la protección de los sectores desfavorecidos. Así, la Administración Pública ha efectuado acciones contradictorias de adelgazamiento del Sector Público por un lado y de crecimiento del número de Programas de subsidio por otro; asumiendo la tendencia hacia la Gerencia Pública, adoptando modelos de trabajo de las empresas privadas, e incorporándose a un mundo de competencia para el cual no estamos preparados, porque carecemos de la infraestructura para competir en igualdad de circunstancias. Por otra parte, la acusada disminución de los salarios en el sector público se suma al sentimiento generalizado de incertidumbre económica y a las especulaciones políticas. Todo esto dificulta el cumplimiento normal de la Administración Pública y el respeto de los ciudadanos a esta función. La sociedad mexicana se encuentra en un proceso de "cambio institucional", en el que la larga crisis económica se ha visto acompañada de tendencias sociales inquietantes; una tasa de desempleo alta y persistente, una clase media pauperizada, una polarización social creciente, una mayor incidencia de los menores de edad en el trabajo, tanto en las zonas urbanas como rurales, una disminución de la asistencia escolar en ciertos sectores, una pésima preparación y condición de vida de los maestros, y un aumento creciente de inseguridad y crimen. En *El Contexto Político de la Función Pública - Actores y Reglas* Jorge Alberto Valencia Sandoval México, CNCPyAP 2000, pág. 3.

El segundo capítulo, “Tendencias de la Administración Pública”, examina el desarrollo de la administración pública a partir de sus posiciones teóricas y de práctica gubernamental, por tal motivo se analiza en qué consiste la idea de reforma en el Estado y particularmente, en la administración pública, las razones y representaciones de explicación, nacidas de la propia acción gubernamental. Por ello, la Administración Pública Progresiva, el neoweberianismo y la (re) aparición de la Nueva Gerencia Pública, son parte de tal desarrollo, que conlleva necesidad y obligación de enfrentar las transformaciones del mismo Estado ergo, del la sociedad.

El tercer capítulo “Instrumentos y procedimientos para consolidar el diseño institucional de la Administración Pública”, aborda los elementos de su rediseño institucional, además de cualidades como: profesionalización, organización del gobierno, gestión pública y los marcos normativos, aspectos que confluyen para explicar sus nuevos alcances sociales, políticos y aún económicos, necesarios en las sociedades actuales que se precien de ser democráticas. Argumentos como responsabilidad, corresponsabilidad, reorganización, innovación, institucionalidad, valores, ley y legitimidad, sólo se entienden con el concurso de posicionamientos afincados en la participación gobierno-sociedad, Estado-mercado.

El último capítulo “Las nuevas visiones y enfoques de la Administración Pública”, es concluyente sobre los requisitos y formas de interacción social que se están gestando en el seno mismo de la acción de gobierno. Para tal efecto se anotan como insoslayable y propio de la administración pública su carácter público democrático de la misma, partiendo de la necesidad de mejorar a partir del reconocer la existencia de marcos inciertos y complejos en la vida de las sociedades actuales. Por ello, la administración pública no pasa ya por acciones inscritas en lo rígido y normativo de sus procesos y procedimientos, antes bien, se requiere de una institucionalización de referentes mejor diseñados a partir de la confluencia entre el sistema políticos, el sistema social y el económico. Se explica que la búsqueda es para aproximarse al ideal liberal: la libertad y la justicia. En suma, el rediseño del paradigma burocrático debe proponerse no como mera inserción técnica o proverbial del mercado en la acción público-gubernamental,

sino en el sentido de la inclusión activa, responsable, interesada y confiada, del individuo-ciudadano en su doble vertiente público-privada, en la acción de gobierno, por y para él mismo.

CAPÍTULO I RACIONALIDAD Y BUROCRACIA

El tratamiento a los encuadres conceptuales que refiere el presente capítulo, observa el carácter político que debe contener la administración pública. Alejado de lo electoral y de la lucha por el poder político, en sentido estricto es el reflejo de la cualidad humana: razonar, dialogar y acordar. Significa la satisfacción de necesidades colectivas, que por sí solo el individuo no puede conseguir, requiriendo de un esfuerzo sumado que lo logre.

Por tanto, la institución más acabada para tal finalidad es el Estado. Punto de partida del análisis y del encuadre de la investigación, su tratamiento implica apreciar la formación moderna del mismo. Así, se retoman los fundamentos del Estado liberal, los cuales descansan en basamentos democráticos contemporáneos: libertad y justicia. Constante y cambiante como lo es la sociedad, tales valores son, actualmente, revisados a la luz de los conflictos y complejidades que la incertidumbre social estructura.

Paralelamente, y en un sentido discontinuo, se revisan los conceptos de Reforma y Modernización; donde el primer aspecto tiene que ver con la consolidación de los valores institucionales del Estado, es decir, devolver su razón de ser. En tanto, el segundo significa la capacidad de aprovechar el avance de la ciencia, de la técnica y de la tecnología en beneficio de la organización público gubernamental.

Asimismo, lo político implica que se aborde la idea de ciudadanía como el primer requisito de la democracia. No basta la libertad individual, se necesita la libertad de opinar, disentir y de aportar hacia lo público, en función de mejorar lo privado. Es condición necesaria para devolver el carácter público al Estado y a sus poderes: Gobierno y Administración Pública.

Este último aspecto implica la revisión a la formación del paradigma burocrático, que en buena medida niega y es contradictorio con la idea de participación, ello en parte por sus distorsiones y por su inconsistencia, actualmente, para enfrentar los retos de sociedades cada vez más demandantes, complejas e inciertas en su discurrir.

1.1 GÉNESIS Y FORMACIÓN DEL ESTADO RACIONAL

La sentencia que observa José Juan Sánchez González, respecto de la administración pública es, “el lugar adecuado para buscar identidad propia como disciplina y para iniciar los cimientos de una teoría de la administración pública, es volver al origen de nuestro campo de estudio: La Ciencia Política”¹ En tal sentido, la política, como ejercicio de los individuos, nace con la esencia misma del ser. Es un razonamiento de utilidad, ergo, un sistema de racionalidad dada por la acción. Un sistema que supone elección racional. En tal sentido, la vida social es la acción humana Individual.² De ahí que las instituciones sean resultado del accionar entre, el como y la acción de los individuos. Conlleva dos aspectos: Restricciones y oportunidades. Es lo que la gente hace y desea hacer.

Esto es, restricción y oportunidad son observables, los deseos no; se cuantifican sobre la base de la capacidad (verificable) del otro, no de la intención (in verificable). La racionalidad se torna en un argumento costo-beneficio. Sin embargo, deseos y oportunidades pueden afectarse mutuamente en forma directa,³ ello tiene su consideración al saber que “la gente no siempre confía en que actuará racionalmente. Si puede prever la clase de situación en que puede perder la cabeza, puede actuar estratégicamente para impedir que surja la oportunidad de hacerlo.”⁴ Así, la construcción conceptual del Estado, como parte del proceso mismo de valoraciones y enjuiciamientos, forman parte de tendencias y transformaciones que el mismo individuo provoca en las estructuras que acompañan al ejercicio de poder, dominio y conducción que supone la idea de Estado. Es pues, una heredad dada al ser humano para construirse, dice Ortega y Gaset.⁵

¹ Sánchez González, José Juan *La administración pública como ciencia. Su objeto y su estudio*. México, IAPEM-Plaza y Valdés, 2001, Pág. 166.

² Elster, Jon *Tuercas y Tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*. Barcelona, España, GEDISA, 1990, Pág. 23.

³ *Ibid.* Pág. 28

⁴ *Loc. Cit.* Pág. 28

⁵ En su texto *La idea del Estado* Mario, De la Cueva hace un recorrido que abarca desde los argumentos filosófico-políticos de Platón y Aristóteles; analizando el orden público romano que concibieron Polibio y Cicerón; y en específico cómo se construyó la noción del Estado, desde la Edad Media hasta el siglo XIX. Cfr. Mario de la Cueva, *La idea del Estado*, UNAM, México, 1975. Ver también a López Portillo y Pacheco, José *Génesis y Teoría General del Estado Moderno* México, ILPES, 1984, Pág. 110.

Es Cerroni quien, con un argumento demoledor, indica: El Estado es una institución que se explica, no por sus formaciones premodernas, sino por las condiciones que lo instituyen y lo definen ahora. En tal sentido, Política, Ley, Justicia son parte de la cultura liberal democrática moderna. Donde los temas de libertad individual, civil y política, comparten la preocupación del aquí y ahora, “no sólo de los modos de pensar, sino de los modos de vivir.”⁶ El movimiento es, entonces, una constante en la historia del Estado, sin embargo debe reconocerse que problemas como el de la condición humana, son asuntos del Estado contemporáneo. Es la resultante del recorrido histórico que va desde la Grecia de Platón y Aristóteles, hasta la oposición liberal democrática de John Locke. Es liberalismo y racionalismo devenido de la ilustración del siglo XVII, afirmando la modernidad. Entonces, para Cerroni la modernidad se basa en el principio de la individualidad.

Paso, producto del recorrido del hombre sobre su entorno. Las instituciones sociales nacen y perecen. Por ello, la democracia de los antiguos difiere, en forma abismal, de la moderna concepción liberal. Liberal no porque sea moda, sino por que son producto de la formación de un determinado tipo histórico de sociedad. Espacio del surgimiento gradual del concepto de libertad individual, de la libertad civil y de la libertad política. Racionalidad que incorpora la racionalidad del interés. Concreción del escenario constitucionalista del Estado moderno. Hecho concreto, de la moderna ciencia política:

“...la fijación de límites de la actividad del Estado y en la reivindicación de la separación entre actividad social y actividad política, entre esfera pública y esfera privada. Tal parece que sólo con una total individualización de la vida y su integral privatización se logre aprehender en su plenitud la noción de una esfera exclusivamente pública sobre la que no tiene mayor influencia las posiciones sociales.”⁷

Política manifestada en la situación de la libertad de los hombres libres. Racionalidad definida al pensarse, primero en el Yo, luego en Nosotros. Derecho innato a la concreción de un hombre civil y político. Primero económico,

⁶ Cerroni, Humberto *Introducción al pensamiento político*. México, Siglo XXI, 1980, Pp. 16-17.

⁷ *Ibid.* Pág. 23.

posteriormente natural, conducto hacia la eficiencia, hacia el fin natural del individuo: su propia continuidad que denota su fluir en la esfera burguesa, en la esfera privada, íntima, personal. Mantener su “propiedad” es algo cosunstantial a su ser mismo, no tanto en posesión de materia, sino en tanto posibilidad de disfrute y garantía de “felicidad personal”, de los suyos y por qué no, de los demás. Necesidad de la Ley, útil, necesaria, defendible por el mismo individuo ya que “las leyes defienden y mantiene la vida y la propiedad”. La racionalidad y su estado, convergen en las posibilidades de apoyar lo individual, construyendo lo público. Inversamente, lo público posibilita los derechos individuales. Es a partir de la concepción del “poder fundado en el Consenso”⁸.

Así explica Cerroni, en tal tránsito la igualdad no es solamente para los ciudadanos libres atenienses, sino para aquel que forma y participa en la ley fundada en el consenso. Es Razón y racionalidad del sujeto práctico, consciente, responsable, moral, que edifica lo ético del mundo. En suma: Instituciones que, producto de la política, representen lo que quiere y lo que necesita. Política planteada como la democracia de los muchos por la de todos. Poder político que convoca al poder y el pueblo, la ley y los ciudadanos, entre gobernantes y gobernados, entre Estado representativo y la sociedad de los privados. Soberanía, privada y pública, que busca a cada una, libertad e igualdad política, una al gobierno la otra a la ley, convalidando la soberanía del gobernante. Política que reintegra al individuo su capacidad tanto social y política.⁹

Por tal motivo, la racionalidad pública no es aquella que se funda en el dominio y en el supuesto de certeza social, sino aquella en la que la “sociedad de los privados” es empresa y expansión de cada individuo, ya en capacidad, ya en elección. Es razón de que la independencia de uno es simétricamente igual a la de todos. En tal sentido, las instituciones del Estado son la consolidación de individuos libres y políticamente, democráticos. La administración pública no escapa a esta situación. Por ello, la racionalidad en ésta, no puede ser aquella fincada en la “subordinación de las actividades sociales a la gestión político –

⁸ **Ibid.** Pág. 55.

⁹ **Ibid.** Pp. 58-67.

burocráticas que, por una parte, ha minado la originaria estructura del Estado representativo, y que por otra parte, ha sobrepuesto el formalismo burocrático a las competencias sociales”¹⁰. Ello devora y mina la residual libertad del individuo independiente. En sí, el proyecto de la burocracia debe ser socializar las tareas que ahora efectúa por sí, desde fuera de lo social y sin competencia.

Tal esquema supone, ya en las sociedades liberales del siglo XVIII, un andamiaje para materializar el concepto que acompañará, hasta la fecha, las disertaciones conceptuales sobre el “cómo” de las acciones individuales. Preámbulo y derivación de la transformación estructural del Estado medieval al absolutista y de éste al capitalista: El ciudadano. Ideológicamente, la Revolución Francesa es receptáculo de la necesidad de la cultura occidental por “igualar” los derechos naturales en libertades para todos. Aspecto que evoluciona a partir de Locke, e inicia el debate sobre los derechos humanos y ciudadanos. Juntos forman parte de la idea de racionalidad política, su acción y su construcción en el Estado es confirmar, con la razón, la verdad revelada. Modernidad nacida de lo racionalista. Razón alejada de la teología. Construcción de la ciencia, inspirada en lo lógico y en lo elocuente del poderoso aparato matemático y geométrico.¹¹

Es con Locke donde aparece en su nítida expresión moderna la idea del ciudadano. Defiende la libertad de ciudadanos contra el despotismo de la monarquía absoluta. Propugnó por elevar la libertad a un derecho natural, derivación en ley natural que sustenta el razonamiento de las personas libres.¹²

¹⁰ *Ibid.* Pág. 75.

¹¹ Es un desarrollo que, a decir de Emmerich, origina el pensamiento griego, en constante reflexión: "Sócrates se basa en los presocráticos; Platón en Sócrates; Aristóteles, en Sócrates y Platón; los helenistas y los romanos, en los clásicos griegos en general; San Agustín, en Platón en particular; Santo Tomás en Aristóteles en particular; Hegel y Marx, en Heráclito y Parmenides; Marx, en Hegel; Weber, en Marx; y así sucesivamente. Gustavo Ernesto Emmerich "La filosofía de Aristóteles como explicación del universo, el Estado y la Sociedad" en *Textos Clásicos Comentados para un fin de Siglo* México CNCPyAP, 2002, Pág. 34.

¹² Some relationship between property rights and liberty is also to be found in John Locke, although it is not as definite as in Smith. This is partly because Locke's perspective was more that of moral philosophy than political economy or sociology. Locke certainly wished to defend the liberty of citizens against the despotism of absolute monarchy. He aimed also to elevate liberty to a natural right, and the latter stemmed from natural law which, in turn, is based on the reasoning of free people. True, quotations from Adam Smith strongly suggest the natural law approach of Locke, especially Smith's reference to labor as the "most sacred property." But this appears to be in addition to Smith's main preoccupation with the history, political economy, and sociology of property and property rights. Edwin G. West "Property Rights in the History of

Este es y no otro el fundamento de la sociedad civil: vida, libertad y propiedad, ergo, es racional y por lo tanto puede disfrutar de una convivencia pacífica con otros hombres en el marco de un estado de naturaleza. Teoría política que pregona el bien público¹³, indivisible y a la vez innato al individuo, como a la sociedad; la cual nace cuando cada uno de sus miembros renuncia al poder natural que posee y lo cede a la comunidad. Los hombres son libres, iguales e independientes por naturaleza y, ninguno de ellos puede ser sometido al poder político sin su consentimiento¹⁴, es la concepción de sociedad política.

Entonces la democracia no es saber si existen pocos o muchos en el gobierno, la centralidad del argumento es que deben hacer su trabajo en marcos éticos y legales. Suposición aún vigente y en constante discusión. Es el poder del manejo de la autoridad, pero no para dominar por medio de la artificiosa idea de la especialización, sino a partir del concurso de la responsabilidad en el manejo y operación de la política y de la ley.¹⁵ No libre de detracción, el pensamiento lockeano rebasa su temporalidad, no por efecto de su discurso, si por lo actual del debate, expliquemos. La racionalidad humana es persistente en cuanto a la búsqueda de su satisfacción, sin embargo, el esquema no debe ser aquel que se guié por el miedo, la violencia y el temor, ya que siendo así solamente se mina el sustento mismo del Estado: su sociedad. Por tanto, si la desconfianza mina las instituciones de la sociedad, ésta desestructura la que exista en la misma sociedad. Por tal motivo se hace necesario implementar “reglas del juego”, es decir, propiedad-ley-autoridad.

Lo anterior se funda en la necesidad de menguar los efectos de la competitividad, propia de los procesos de capitalización y de capitalismo ya en ciernes, por tal motivo el Estado es un acuerdo contractual voluntario con un objeto claro, el de asegurar la convivencia y proteger los derechos de propiedad.¹⁶ Esta idea de contractualismo es de por sí elemento de discusión presente. No

Economic Thought: From Locke to J. S. Mill” Carleton University, Department of Economics, 2001 <http://www.carleton.ca/economics/cep/cep01-01pdf>

¹³ Locke, John *Ensayo sobre el gobierno civil* Madrid, Aguilar, 1973, Pág. 3.

¹⁴ *Ibid.* Pág. 58

¹⁵ *Ibid.* Pp. 153-154

¹⁶ *Ibid.* Pág. 95.

obstante, es derivación hacia el consentimiento, libre albedrío humano, individual, que no encierra a los hombres en las paredes del Estado omnipresente y totalitario del siglo XX. Imponer, ordenar a los contrarios y entre naciones la validez del Derecho. Se plantea cada vez con más fuerza, la idea de justificar el Estado por un pacto social, como el único que puede "explicar satisfactoriamente la función de la soberanía. Uno y otro tema va a reforzar la corriente de los derechos individuales, que van a encontrar expresión en las Revoluciones Inglesa, Norteamericana y Francesa y después a universalizarse en todo el ámbito de la influencia occidental".¹⁷

Sin embargo, no exento de crítica, es Locke quien a decir de Sabine¹⁸, propuso una libertad amplia política, que hayan ingresado al espíritu del utilitarismo es un aspecto que no borra su lógica de que los intereses públicos deben concebirse en términos de bienestar privado. Por lo tanto, la deliberación es un asunto que implica acuerdos y desacuerdos, pero que conlleva el mensaje más elocuente de la opinión de "todos", no sólo de algunos. Esa moralidad del Estado es su razón de ser, procurar espacios políticos que desarrollen instituciones que respondan a las necesidades de los individuos, formando con ello una poderosa sociedad civil que legitime al gobierno. Cuando el Estado ya no responda a esas válvulas, el pensamiento de Locke no aplica. Concluyendo, el Estado democrático no es anónimo, ni excluyente, antes bien es la aplicación real del precepto igualitario político de sus ciudadanos y la fuerza protectora de sus derechos individuales (de propiedad, intelectuales, culturales, etcétera), ante el avasallamiento de otros poderes concentrados (las del progreso tecnológico, el conocimiento científico, el mercado) son los retos no solo de la política sino de la administración pública.¹⁹

Este tránsito de lo corporativo medieval al individualismo renacentista, funda la modernidad dada por la idea de Soberano: pueblo asociado en Estado,

¹⁷ López Portillo y Pacheco, José *Génesis y Teoría General del Estado Moderno* México, ILPES, 1984, Pp. 148-149.

¹⁸ Sabine, George H. *Historia de la teoría política* México, FCE, 1960, Pág. 386-399.

¹⁹ Mauricio Pérez Salazar, "La genealogía del liberalismo: Una lectura económica del 'Segundo tratado sobre el gobierno civil' de John Locke" en *Revista de economía institucional*, (Colombia: noviembre de 1999), Núm. 1, págs. 84-85

donde no hay patrimonio real de poder, sino un dominio que deriva en la construcción de la razón y que se reelabora en el Derecho. Sin embargo, es aquí donde radica su mayor confusión: si la estructura del nuevo Estado se basa en la concepción de ciudadanos, cómo interpretarlos a la luz de los viejos y nuevos tiempos. Revisemos.

La consolidación de la administración pública como ciencia que contribuya al mejoramiento de lo social, debe partir de un definido y real concepto de democracia y del ciudadano democrático. “La democracia constituye, desde hace dos siglos, el horizonte evidente del bien político. Empero, siempre parece estar inacabada”²⁰, inclusive en sus tierras de origen, Europa y Estados Unidos. Concebido como poder del pueblo. Concreta lo político y sociológico, autoridad y ejercicio de éste. Asume en un mismo movimiento las tribulaciones por las que el mundo occidental en particular, ha transitado en la construcción de un ciudadano menos idealizado y más tangible. Democracia que busca realizarse, no sólo filosófica e institucionalmente. Régimen y sistema político, coaccionan sobre la ilusión en la democracia.

En suma, existe un sino contradictorio, ya que lo político es inherente a la capacidad del colectivo, pero que en su capacidad sociológica, diluye su misma limpidez. Es búsqueda por trasponer lo gremial y estamental, por el “imperativo de igualdad que se requiere para hacer de cada hombre un sujeto de derecho y un ciudadano completo, implica que se considere a los hombres de una manera relativamente abstracta”²¹. La pretensión es evitar que la noción de ciudadanía no se entrampe en instituciones que no han sido pensadas y vividas por él. La abstracción no es para encadenar, es para socializar la democracia. No número, ni únicamente procesal, que deja sólo la voz de gobernantes y poderosos. Es ficción que recae en lo electoral y en la unidad computable del voto amontonado en la urna que es un “mero hecho aritmético”²².

²⁰ Rosanvallon, Pierre *El pueblo inalcanzable: Historia de la representación democrática en Francia*. México, Instituto Mora, 2004, Pág. 7.

²¹ *Ibid.* Pág. 10

²² *Ibid.* Pág. 12.

El punto de lo político y lo social, en la construcción de ciudadano, no sólo consta en contarlos o enunciarlos, sino en representarlos. Es lo que diferencia a Hobbes y Locke, en el primero “personifica”, en el segundo “igual”. Por ello, la posición respecto de la propuesta aquí a discutir es lo que Locke plantea como libertad, y presupone creación, imaginación y proyección de uno mismo en relación con los demás. Dice Rosanvallon que la ficción en la representación es no social, contraria a ésta, se necesita “producir permanentemente formas de identificación real”. Pero que se poseen las instituciones que adquieren la idea de encarnar y ser la sustancia de lo que el individuo quiere y necesita, mentira en sí misma, ya que desaparece al individuo concreto y lo transfigura en abstracto, sólo que “concebido fuera de todas sus determinaciones económicas y sociales, ¿es posible seguir hablando de representación en el sentido de la producción de una imagen? En este caso la representación no se reduce mecánicamente a un procedimiento de elección y de autorización, sin cumplir ninguna función de identificación”²³.

Democracia sin sustancia es negar la existencia de lo concreto privilegiando lo abstracto. Se dice que es el egoísmo y la utilidad. Tránsito del absolutismo monárquico al gobierno representativo, donde se incluyen ya, en forma institucional, los derechos de una clase social nueva, la burguesía y su impacto en la visión de Estado y de Gobierno. ¿Y el pueblo? Lo que se menciona como tal no es ficción, es construcción. El pueblo no preexiste por el hecho de invocarlo y de buscarlo: se construye, anota Rosanvallon. Sin embargo, al mencionarlo se pretende también incorporar al ciudadano, nada más falso: es presencia en la ausencia. Semilla de nuevas formas e inquietudes. Se piensa en las leyes que rigen al mundo y que pueden comprobar; ya no con la lucubración, sino con el cálculo y con la experimentación. Es búsqueda de consolidar, en lo racional, la explicación -en el caso que ocupa-, del fenómeno político y del poder público, en el grupo mismo, inmanente y causal, no trascendente ni revelada. El individualismo, que cristaliza en la organización capitalista de la sociedad occidental, sus derechos individuales propios. Representación política que recoge,

²³ **Ibid.** Pág. 15.

en sí, la personalidad del Estado, que de muchos conformada debe actuar unitariamente. Pero la pregunta y duda persiste.

Así, en contracorriente y con saltos y retroceso la conformación de lo político y de lo social moldea, de forma importante, el esquema que se observa en la misma administración pública. Pública únicamente en el sentido nominal, pero alejada de sus destinatarios por efecto de una mala representación en lo práctico y en lo abstracto del ya no se diga lo social, en lo individual y real del accionar fáctico del hombre. Por tanto se requiere:

1.

- No sólo de sociedad de iguales, en una perspectiva racional jurídica, sino de democracia vivible a partir del reconocimiento de la diferencia.

- Pasar del individuo elector al ciudadano elector;
- La inclusión de la ciudadanía en pertenencia común y;
- En la expresión de un principio de autonomía mediante el reconocimiento del advenimiento del individuo dueño de sí mismo.

2.

- Formas democráticas donde se reinstituya el principio de soberanía popular como fuerza operante y actuante.

- Transformar al gobierno representativo, mediante la apuesta de práctica de democracia directa y de la democracia de opinión

3.

- La conformación política de lo social.²⁴

Es el mismo autor, citado hasta aquí, quien a partir de la historia francesa, cuna y asidero ideológico del ciudadano y de la ciudadanía democrática, niega los supuestos de la realidad política de éste y del sistema que se conforma en torno suyo, es decir, las instituciones que lo piensan. Al respecto de la supuesta racionalidad del consenso, anota que es producto de lo 'moderno', es decir, del desarrollo de lo social: Libertad, Igualdad, Justicia que acompaña al Estado

²⁴ **Ibid.** Pp. 18-19.

contemporáneo. A decir de Paine es la igualdad en la desigualdad.²⁵ Clarifica dos situaciones, "una cosa son los derechos naturales y otra los civiles. Los primeros son los natos al hombre, son su existencia misma, expresada en su capacidad intelectual. Los civiles corresponden al hecho de ser un miembro más de la sociedad, expresado en la necesidad de seguridad y protección. En esta sociedad coexisten derechos individuales y derechos colectivos.

Contrario a ello, el concepto de pueblo-nación es abstracto que se expresa en el principio de unidad; pero el pueblo sociedad no se ve, es un cuerpo huidizo e improbable. Por lo tanto, lo político se superpone a lo social, en tanto que la "democracia procedió (por medio del sufragio universal), de gran número en el cuerpo abstracto de la ciudadanía al tiempo que parecía acomodarse más fácilmente de las situaciones de exclusión económica y social, como si la sola afirmación simbólica de un pueblo bastara para su realización"²⁶. Impresionante, si pensamos en Francia, ubicación de lo democrático y de lo ciudadano, universalista y referente obligado, no de la idea de representación política desde la perspectiva electoral, sino desde el sistema democrático en el cual se consolidan instituciones republicanas – constitucionales de una buena parte de las naciones con sistemas políticos que pretenden materializar la libertad y la igualdad de sus moradores.

Lo trascendente es cómo revertir la crisis democrática que vivimos en la actualidad, no sólo del aparato administrativo gubernamental, sino de las organizaciones y organismos públicos y privados que pretenden materializar valores, -considerados insoslayables- que los individuos necesitan para poder enfrentar los nuevos tiempos de alta interdependencia y competencia, producto de la consolidación del capitalismo tardío. Al respecto Keane anota que el fondo de las relaciones en las sociedades capitalistas y su supuesto de desarrollo, está fundado en el debilitamiento del poder de las burocracias corporativas y estatales mediante la creación y fortalecimiento de esferas de vida pública autónoma.²⁷

²⁵ "Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos, las distinciones sociales no pueden fundarse más que sobre la utilidad común". Paine, Thomas *Los derechos del hombre*, FCE, México, 1986, pág. 101.

²⁶ Rosanvallon, Pierre *Op. Cit.* Pág. 27.

²⁷ John Keane *La vida pública y el capitalismo tardío. Hacia una teoría socialista de la democracia*. México, Alianza Edit., 1992, Pág. 13.

Indica, la racionalidad burocrática es una forma de vida que no sólo incide en la esfera de la administración del Estado, y que en las condiciones actuales, la *Burocracia*, ya no "puede caracterizar únicamente los procesos de planeación política y administración del Estado."²⁸

En tal sentido, el proceso de evolución de la burocracia como un proceso y un concepto en transformación, antes que abolición y/o desaparición, requiere de ampliación de espacios democráticos reales, no ficticios. Entonces es una necesidad que requiere la vida social, pero transformada en un correcto vínculo que procure la Institucionalidad de la vida en su interminable cúmulo de necesidades sociales y que únicamente es posible superar mediante un auténtico ejercicio democrático, además de una vida pública ampliada. Problema producto del desencanto derivado del ideal democrático que presenciamos y vivimos, es un ideal traicionado, deformado, que comienza desde el mismo momento después del triunfo de la Revolución Francesa, y que, como en una mala comedia, se requiere de reformulaciones revolucionarias que combatan un sustancialismo ficticio de lo que el individuo es y partan hacia la mejora en la confianza y el sentido de responsabilidad y corresponsabilidad, en un marco de una nueva ética pública, no unilateral, sí compartida, verdaderamente representativa. Dejar los términos engañosos que dicen que se hace en el nombre del pueblo y para el pueblo, sin que éste haga algo directamente, fuente de todos los poderes, pero sin ejercer ninguno.²⁹

Es lo que separa lo antiguo de lo moderno, la esclavitud de lo libertario del hombre, es la lucha por reducir la insatisfacción: "ser reducido a la posición de ilotas, privados de ciudadanía activa"³⁰. Impacta en forma directa el ámbito de la administración pública, ello en el sentido de la vuelta de la corporatización del individuo (corporativismo), abstracción de identidad, confusión de algunos en la parte, frente al todo.³¹. Comprensible, si la situamos y al mismo tiempo si

²⁸ **Ibid.** Pág. 15.

²⁹ Rosanvallon, Pierre **Op. Cit.** Pág. 44.

³⁰ **Ibid.** Pág. 49.

³¹ **Ibid.** Pág. 100.

entendemos que se produce una dinámica circular que altera la idea inicial, lo importante no es lo que se figura en la institución, sino lo que identifica:

- Dimensión política: Voluntad general
- Dimensión sociológica: Voluntad colectiva

La finalidad es la creación de un sujeto colectivo soberano: el ciudadano. Fuerza para reflejar la realidad, pero al mismo tiempo ser un instrumento activo de modificación de la misma. Importa el procedimiento de participación: en este caso mediante el sufragio universal, como condición de igualdad, pero que conlleva la falsación de identidad. Aspecto, este último, condición de una participación real, implicada en la acción política de forma efectiva, “la representación no tiene sentido si no está sostenida por unas instituciones que constituyan previamente ya, por sí mismas, una forma de mediación de lo social”³². Es en la democracia directa donde se retorna a los herederos de la revolución. La democracia es entonces, invención – recreación - reinención, posibilitar la gobernabilidad social, “legalizando los modos de agregación de intereses, instituyendo polos de regulación intermedios entre el Estado y los individuos”³³.

“La construcción de un mundo común no reposa sólo en valores compartidos: suponen que se descubren las reglas que permitan aceptar las diferencias y organizar su coexistencia para dar una forma al nosotros”.³⁴

El Estado moderno es desarrollo y conceptualización de individualismo económico, de la libre concurrencia y competencia en el mercado. La libertad individual y los fines que éste conlleva.³⁵. Pero también es una formación institucional occidental, creación e ingeniería gestada en la evolución medieval, en la etapa absolutista y en las culturas protestantes; cobijadas bajo el manto de la tradición helénica y romana con el aporte del poder creador de sus pensadores y sabios. Está referido a “una arquitectura de poder sustentada en tiempos y

³² **Ibid.** Pág. 116.

³³ **Ibid.** Pág. 311.

³⁴ **Ibid.** Pág. 313.

³⁵ Mario de la Cueva indica que el Estado contemporáneo adquirió nuevos matices en los años de la Revolución Francesa y que la democracia individualista y liberal se desarrolló en el siglo XIX. De la Cueva, Mario, **Op. Cit.**, Pp. 75-99.

condiciones que responden a la necesidad de racionalizar su organización y funcionamiento.³⁶

El concepto Democracia tiene dualidad: ideal y real. Pasa por instrumento y proceso, pero también por la legitimidad. En la sociedad actual los gobiernos precisan de apoyo tanto de los muchos como de los todos, es lo que hace fuerte o débil a éste. En el mismo tenor, el consenso, que para Leonardo Morlino, son la aceptación - satisfacción, que une a la sociedad civil y el gobierno mediante la representación. Aspecto que manifiesta, entre otros, “el papel de los partidos políticos tanto en el gobierno como en la oposición para controlar el acceso de los grupos de interés a las arenas decisoriales”³⁷. Por tanto, derecho y calidad de la democracia implica, para el ámbito de la legitimización: rendición de cuentas y reciprocidad. Significa que el cambio o movimiento efecto de la irrupción horizontal de la participación social hace que se modifiquen las “relaciones entre instituciones de gobierno y sociedad, pero ello mismo cambia también las instituciones, sus articulaciones y su funcionamiento. Derechos civiles, políticos y sociales, tipos de partidos y grupos de interés, elecciones y gobierno, actividad efectiva de los parlamentos y comunicación, funcionamiento concreto de los ministerios y de la actividad burocrática y, en general, los mismos contenidos de las políticas”³⁸.

No es redundancia, es concreción de la democracia liberal que reúne en la participación y el disenso – consenso su base, en la competición y la reciprocidad su norma; definidas por su capacidad de consolidar el dúo mandante – mandatario, donde la administración pública interactúa constantemente entre uno y otro. Designio del primero en función del mantenimiento de las libertades, certificando y dando certidumbre a los derechos de propiedad, base del liberalismo democrático y de la libertad del individuo. Buscando la resolución del conflicto

³⁶ Uvalle Berrones, Ricardo *Los Nuevos derroteros de la Vida Estatal* México, IAPEM, 1994, Pág. 11

³⁷ Cansino, Cesar y Covarrubias, Israel “Estudio preeliminar” en Morlino, Leonardo *Democracias y democratizaciones*. México, CEPACOM, 2005, Pp. 18-19.

³⁸ Morlino, Leonardo **Op. Cit.** Pág. 29.

entre “las partes sociales y actores sociales, políticamente representadas y relevantes y los actores institucionales presentes en la arena política”³⁹.

En tal sentido, para que haya racionalidad en el Estado y en la administración pública, se precisa de libertad e igualdad. No vacía o insustancial, sino producto de una “autonomía del individuo, y si la autonomía individual es a final de cuentas el aspecto crucial de la democracia,... el régimen debe crear las mejores oportunidades institucionales para realizar la libertad y la igualdad”⁴⁰. Es general y amplia, no local o regional: universal. En un sentido terrenal se refiere a la vida cotidiana del individuo, en el trabajo, en la escuela, en las actividades asociativas, por tanto la perspectiva democrática “parte del individuo y la sociedad, antes que de las instituciones del gobierno,...fundado en un conjunto cada vez más rico y amplio de derechos individuales”⁴¹. Estos son:

- Inclusión política de todos
- Promoción de la responsabilidad del gobernante.
- La respuesta de los gobernantes a “las demandas de los ciudadanos y las comunidades”.
- Del control de la “agenda decisional y de los resultados decisionales por parte de los propios ciudadanos”⁴².

“Para hacer efectiva la promoción de la libertad y la igualdad, de todos modos es necesario el ciudadano activo, listo para interactuar en el interior de distintas colectividades e interesado en informarse y participar, quizá en tanto que esté adherido a la ética pública que lo empuja precisamente a hacerlo”⁴³.

La construcción de racionalidad en el Estado se da en el sentido de “encontrar las formas y los medios innovadores que le permitan elevar sus márgenes de legitimidad y gobernabilidad”.⁴⁴ Es primordial el reconocimiento de la innovación tecnológica, los medios operativos, pero sobre todo la profesionalización de la función pública y consecuentemente, la mejora continua

³⁹ **Ibid.** Pp. 40-41.

⁴⁰ **Ibid.** Pp. 44-45.

⁴¹ **Ibid.** Pág. 45.

⁴² **Ibid.** Pp. 46-47

⁴³ **Ibid.** Pág. 48

⁴⁴ Barzelay, Michael *Atravesando la burocracia. La nueva perspectiva de la Administración Pública* México, CNCPyAP-FCE, 2000, Pág. 9

de la gestión. En tal sentido la profesionalización del aparato burocrático significa: incentivos y rediseño. El rediseño institucional implica, “fortalecer las instituciones políticas al mismo tiempo que las burocráticas a efecto de garantizar el sano control de la gestión, la rendición de cuentas, la evaluación del desempeño institucional y personal del funcionariado; transformar al poder hasta ahora ejercido sólo como un medio elitista de dominación, a una forma de ejercicio de facultades colectivas entre sociedad y gobierno”.⁴⁵ Dicho rediseño está sustentando en buscar que se facilite la creación de “nuevos procesos decisorios descentralizados a través de estructuras más flexibles y con tecnologías modernas, con la responsabilidad político-institucional y social de la gestión pública”.⁴⁶

Asimismo, es menester reconocer que el concepto de lo público⁴⁷ se ha modificado, por ello en este marco se busca redefinir la propuesta entre lo privado y lo público como característica más notoria, dada entre la sociedad y el Estado. Enmarcada en un proceso de transformación de la burocracia y sus supuestos estructurales, mismos que son parte nodal de la Reforma del Estado. * Por ello, los supuestos conceptuales que indican una relación diferente a la tradicional, son difíciles de aceptar en países que trastocan y rompen con la tradición paternalista y monolítica del aparato público: El Enfoque al Cliente y la Rendición de Cuentas.⁴⁸

⁴⁵ Zapata Barrera, Rolando “¿Y la reforma de la burocracia?” En *Revista del IAPEM* N° 50 sep.-dic. 2001 Edo. de México, Méx. Pág. 119.

⁴⁶ Barzelay, Michael **Op. Cit.** Pág. 11

⁴⁷ “El ámbito de “lo público” debe concebirse como el punto de encuentro de los intereses colectivos más que como un sinónimo de las actividades del Estado. En otras palabras, todos los sectores de la sociedad tienen que participar más activamente en las instituciones políticas democráticas, desarrollando una amplia gama de mecanismos, dentro de la sociedad civil, para fortalecer las relaciones de solidaridad y responsabilidad social y, sobre todo, consolidar una cultura de desarrollo colectivo basada en la tolerancia frente a la diferencia y en la disposición al compromiso”. Ocampo, José Antonio “Retomar la Agenda del Desarrollo” Conferencia Magistral Presentada en el VI Congreso del CLAD, Buenos Aires, Argentina, del 5 al 9 de noviembre de 2001, en *Revista IAPEM* N° 50 sep.-dic 2001, Edoméx., Pág. 200.

* Dichas ideas se recogen principalmente del libro de Sánchez González, José Juan *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, INAP, México 1998.

⁴⁸ Es importante hacer mención que el "sistema de rendición de cuentas, no sólo obliga tanto a los funcionarios electos como a los funcionarios designados a informar sobre los esquemas de racionalidad adoptados y el consecuente diseño de políticas para su materialización consecuente, sino también y de manera preponderante a asumir la responsabilidad en los costos incurridos en el proceso. Es indudable que en regímenes autoritarios como el mexicano, la obligatoriedad constitucional de presentar un informe del desempeño gubernamental ante el Congreso, ni supuso la presencia del ejecutivo, hecho que la praxis y la

1.2. COMPARATIVO ENTRE EL ESTADO RACIONAL WEBERIANO Y EL LIBERAL DEMOCRATICO.

En contraparte, para Weber la sociedad occidental se articula en torno a los procesos de racionalización. Explica la acción individual desde la perspectiva de intencionalidad: Se entiende y refiere a la acción, designando aquel tipo de acción humana configurada de forma que permita obtener ciertos objetivos ("racionalidad instrumental"). Consiste en la persecución de fines adecuados. La racionalidad es un constructo "*normativo*", es decir, situado en el campo semántico de lo valoral. Es pues, un camino triple:

- ◆ La racionalización intelectual. (Teológica)
- ◆ Una racionalización existencial de la conducta y de la vida de las personas (Acción Social)
- ◆ La racionalización social (Instituciones Racionales)⁴⁹

Instituciones motivadas e impulsadas por esa racionalización ética, por esa racionalización en el modo de conducir la vida. De ahí que la tesis más conocida de Weber sea aquella que establece una relación entre la ética protestante y el espíritu del capitalismo, es decir, una relación entre la racionalización en el modo de conducir la vida, por parte de los puritanos, y el surgimiento de una institución enteramente basada en el cálculo racional, como son la empresa moderna y el Estado moderno. Es decir, la sociedad capitalista.

El capitalismo puede darse en tanto satisface las necesidades cotidianas de un grupo humano y, que en su flujo lleven incluidas un carácter lucrativo, y "por

costumbre modificó, convirtiéndose en un rito aledaño a la reproducción del poder, no existiendo el derecho de interpelación por parte de los partidos representados en él. El deterioro del régimen supuso en los últimos tiempos, infracciones a esta "liturgia del poder", apareciendo en el recinto parlamentario manifestaciones de variado tono rechazando esta prepotente actitud. La noción de *accountability* muy trabajada por O'Donnell en múltiples trabajos, se refiere a este problema a detalle, poniendo de manifiesto la necesidad de que el sistema de pesos y balances que el marco institucional establece y opera, determine la necesidad de que no sólo se informe del desempeño sino se asuman los costos resultantes de la gestión. En este mismo orden de ideas, usualmente los informes que se comentan se refieren a procesos fragmentados en el tiempo y el espacio y no se refieren a la continuidad espacio temporal en donde se desarrolla la política y la administración en el marco general del proyecto histórico de nación. Carlos León y Ramírez, *El Problema de la Confidencialidad Gubernamental y la Gestión Pública en el Contexto de la Transición Democrática* México, UNAM-FCPyS, 2000, Pág. 3.

⁴⁹ Cousiño, Carlos "La jaula de Hierro. Acerca de M. Weber" en *Revista Estudios Públicos*, N° 71 (invierno 1998), Santiago, Chile, Pp. 45-54.

medio de empresas, cualquiera que sea la necesidad de que se trate; especialmente diremos que una explotación racionalmente capitalista es una explotación con contabilidad de capital, es decir, una empresa lucrativa que controla su rentabilidad en el orden administrativo por medio de contabilidad moderna, estableciendo un balance".⁵⁰ Así la construcción del Estado va aparejada dentro de la lucha, especialmente, por el poder del Estado, aquel que da poder sobre las diferentes especies de capital y sobre su reproducción (a través, principalmente, de la institución escolar).⁵¹

Sin embargo, el principal argumento para el fin anterior se sustenta en esquemas que no son en pro del desarrollo de la ciudadanía y de sus preceptos igualitarios y de libertad. Parte de la idea de acción social como forma de operar racionalmente el poder en el Estado capitalista. Basado en lo legal racional, como tipo conductual de explicación, se forma un quehacer que es la responsabilidad de condicionarse a un saber hacer, a su vez subordinado a la acción eficaz, "la modernidad es un proceso de abstracción que planifica la acción intencional conforme a un plan y, se fundamenta en el *control* sobre aquello susceptible de ser calculado"⁵². Esquema medios / fines, y la prefiguración costos / beneficios. Es la mentalidad de anticipación en un fin interesado, lleva implícito la realidad mental del otro, contemplando su acción intencional.⁵³ Reduce, calcula, inclusive es racionalización que busca un fin irracional, recuérdese el régimen nazi.

A pesar de distinguirla en social y instrumental o técnica, dice que tiene que ser la una y otra, aplicada en lo fines. Normativamente, tiene alcances y límites,

⁵⁰ Weber, Max "El origen del capitalismo moderno". Tomado de *Historia económica general*, Tr. Manuel Sánchez Sarto, 6ª. Reimpresión, México, FCE, 1974, Pp. 236-284.

⁵¹ Bourdieu, Pierre "Espíritus de Estado Génesis y estructura del campo burocrático" en *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, N° 96-97, marzo de 1993, Pp.49-62. Universidad de Buenos Aires.

⁵² "... el individuo actúa sopesando, en la medida en que lo hace de manera estrictamente racional... es un patrón de conocimiento de la realidad de él... donde decide el futuro que le interesa, luego inserta en un nexo causal distintos 'modos' posibles del propio comportamiento y resultados que cabe esperar en conexión con aquellas condiciones 'externas', por fin, de los resultados 'posibles' obtenidos de esta manera (idealmente), se decide como adecuado a su 'fin', por uno u otro de los comportamientos. Weber, Máx *Ensayos sobre metodología sociológica* Buenos Aires, Argentina, Amorrortu, 1973, Pág. 152

⁵³ "...las personas conllevan un espíritu burocrático en los puestos directivos que eran para políticos, es decir, los que se aprende en la lucha política y...sobre todo en el sentido de la responsabilidad de un político dirigente y no el sentido del deber y de la subordinación del funcionario que es adecuado para su cargo, pero que en este otro nivel es funesto. Weber, Max. "Parlamento y Gobierno" *Escritos políticos*. Madrid, Alianza, 1975, Pág. 210

siendo el individuo el que elige de tal prescripción. Sin embargo, desarrolladas en un marco cultural, interesado y calculador, sólo indica lo que espera que el otro espere, en continua planeación de lo no planeado. Por tanto, la política como medio para acordar, se traduce en lo que el político quiere para sí: actúa con el interés del cálculo en la distribución, conservación o el desplazamiento del poder, su respuesta, la adopción de una decisión u otra, que condicionan la respuesta del funcionario en cuestión.⁵⁴

Es el poder y la dominación. Diferencia sustancial de ambas propuestas, pues mientras en una se busca la igualdad y gobernar se hace en el sentido del respeto a la individualidad, reconociendo la separación entre lo privado y lo público, pero a su vez incluyéndose ambas en la formulación de lo colectivo de lo público, en suma de las tareas del Estado. En Weber es la técnica de cálculo en la administración, y al sujeto que administra se le nombra funcionario. Dicotomía entre lo político y la administración, donde el político se ocupa de la dirección de lo que se administra, resulta entonces que administración pública no es política. Cierto, pero entonces resulta que la administración domina, pero sin tener plenitud de a quien afecta o beneficia, organización aislada y casi separada de lo público. Es una 'domesticación' de los ímpetus individuales y de su libertad para formar comunidades con ese atributo, ejercida por la dominación del aparato estatal.⁵⁵

Decidir sin decisión, esto es, se planifica, se opera especializadamente y se ejecuta mediante la técnica, bajo los fines de la política. Responsabilidad de uno sobre todos, que no confiere a otro. Así el político tiene que ser inmoral para ser buen político y, por ello el que tiene moral alta suele ser mal político, al atribuirle, - por un mal accionar como funcionario- la palabra y acción de irresponsable.⁵⁶ Entonces, como en la política, la administración pública es un sistema de dominación. Jerarquizado y ordenado para que el capitalismo opere. Domina legalmente, mediando y a veces, suplantando, a las clases e individuos, para

⁵⁴ Weber, Max *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva* México, FCE, 1974, Pág. 1056

⁵⁵ ...para todo funcionario, los deberes religiosos no han sido en último término sino deberes oficiales o sociales de los funcionarios del Estado y de los estamentos: el ritual coincide con el reglamento y, por consiguiente, toda religiosidad toma un carácter ritualista allí donde la determina una burocracia. Weber, Max *Ensayos de Sociología de la religión* Vol. 1, Madrid, Taurus, 1992, Pp. 249-250.

⁵⁶ Weber, M. *Economía y Sociedad. Esbozo de...*, Pág. 1071

dirimir conflictos que el modo de producción conlleva. Ello, por medio de la burocracia, ya política ya administrativa: dominar mediante la técnica administrativa y la política carismática o la legal racional. Su señalamiento de lo racional en ambos aspectos es inherente al Estado moderno.

Pero le da, sin proponérselo, un peso sustantivos a la burocracia, es decir, sustentó el dominio del sistema capitalista mediante la aplicación, por parte de las instituciones del Estado, de reglas y responsabilidades, principalmente a los administradores.

La sociología política de Weber acepta el conflicto entre política y administración, razón sustantiva e instrumental, hechos y valores, como insoluble, aún cuando susceptible de equilibrio mediante el ejercicio efectivo del liderazgo político. En lo fundamental, la sociología política de Weber pone en *evidencia los riesgos de la desintegración entre política y administración*, proceso de inversión de la racionalidad burocrática que amenaza la legitimidad del Estado.⁵⁷

Pero el esquema burocrático, no es ni tan solo weberiano ni únicamente propio del sistema capitalista. El término, etimológicamente, es de difícil precisión; sin embargo, su permanencia como concepto organizador del amplio espectro de una multitud de datos acerca de los sistemas administrativos de naturaleza diversa, es innegable.⁵⁸ La palabra⁵⁹ en sí es objeto de un sinfín de cuestionamientos.

Como “teoría” e instrumento de trabajo, nace con la consolidación del Estado de Bienestar, aproximadamente en la década de 1940. Producto de las críticas a la teoría de la administración y de la organización de Taylor y Fayol, y al liberalismo económico del Laissez Faire-Laissez Passer. El concepto popular las sintió y experimentó, desde entonces, como el papeleo o como la empresa e institución en donde el trámite se multiplica, impidiendo la gestión y solución

⁵⁷ Bendix, Reinhardt *Max Weber: un Perfil Intelectual*. Brasilia: UNB, 1986; Pág. 33.

⁵⁸ Ferrel, Heady *Administración Pública. Una perspectiva comparada* México, FCE-CNCPyAP, 2000, Pág. 106

⁵⁹ Dice el mismo Ferrel, "se desconoce con exactitud los orígenes de la palabra. Morstein Marz le atribuye un origen francés, al identificar un antiguo antepasado latino; la califica de repugnante ejemplo de la cruza entre el francés y el griego, y la enumera entre las palabras notorias de nuestros tiempos. Dicho autor subraya que el término fue utilizado por primera vez en su forma francesa, *Bureaucratie* por un ministro de comercio francés del siglo XVIII para referirse al gobierno en ejercicio, que durante el siglo XIX llegó a Alemania como *Burokratie* y que con posteridad ha ingresado en el inglés y en muchos otros idiomas. Ferrel, Heady **Op. Cit.**, Pp. 106-107

rápida. El término en la actualidad es empleado en el sentido de apego de los funcionarios (públicos y del sector privado) a los reglamentos e ineficiencia de la organización. He de aquí la mala interpretación del concepto a los defectos del proceso y no a la importancia de la sinergia del sistema en su contexto. La burocracia es un modelo de organización enmarcado en patrones de conducta socio-humanísticos establecidos en el comportamiento del hombre. Fue diseñado con el propósito de realizar racionalmente el trabajo a través de una minuciosa división de las tareas, basada en la especialización funcional, donde prevalece una jerarquía bien definida, seguida muy de cerca por un conjunto de normas y reglamentos que establecen derechos, deberes y objetivos a quienes la apliquen en la gestión de una acción administrativa.

A diario solemos escuchar los excesivos procesos (pasos) burocráticos que llevan a cabo los funcionarios de las oficinas públicas para ejecutar una acción, pero lo que realmente sucede de todos conocido es el poco o nulo profesionalismo y capacidad administrativa puesta en práctica por una gran cantidad de funcionarios cuando prestan servicios en el sector público. Para Alvin Gouldner, el sistema como tal funcional en cualquier organización y todo depende del grado y forma de aplicación, así como la capacidad y aporte de recurso humano que lo va a utilizar como un instrumento formal de trabajo, un ejemplo son la Iglesia, los Ejércitos y la mayoría en el sector privado, donde su aplicación mecánica se aleja totalmente de las influencias políticas y por ello resulta como tal. La burocracia no es el mal en sí mismo, se trata de deficiencias de un mal diseño administrativo producto de la incapacidad de reconocer y ampliar sus diseños de atención más allá de sus estructuras organizacionales. Por ello, modernizar no es tan sólo eliminar, significa complemento entre técnica organizacional y adaptación de formas de atención ágil y flexible, modificando la idea de control y dominio.

1.3.REVISIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA

Si bien es cierto que la consolidación de la burocracia como el elemento más distintivo de la Administración Pública del siglo XX, -en mayor o menor

medida en el espectro occidental-, tiene un origen anterior,⁶⁰ es en el Estado Liberal de finales del siglo XIX donde encuentra su razón de ser al distinguir el campo de lo privado y de lo público como ideología que sostuviera el desarrollo económico del periodo. Es la transformación de lo patrimonial a la idea de garantizar la propiedad y los contratos. Es el tránsito al siglo XX.

Así, cuando el marco ideológico sobre el que descansó dicho Estado no se sostuvo, se transitó hacia otro modelo que siguiera rindiendo culto al concepto clave del capitalismo: Eficiencia.⁶¹ Transformación acaecida en un tiempo y un contexto: La Depresión Económica de finales de la década de 1930.⁶² Con ello, el Estado comienza a emerger como "en el gran Estado social y económico del siglo XX, asumiendo un número creciente de servicios sociales -la educación, la salud, la cultura, la previsión y asistencia social, la investigación científica- y de papeles económicos -la regulación del sistema económico interno y de las relaciones económicas internacionales, la estabilidad de la moneda y del sistema financiero, el suministro de servicios públicos y de infraestructura-, entonces, el problema de la eficiencia se hizo esencial."⁶³

Acompaña al ascenso del Estado Benefactor y por ende del Estado Estatocéntrico,⁶⁴ es decir, el realizador de todo, pretensiones acompañadas de

⁶⁰ "La administración pública burocrática fue adoptada para sustituir la administración patrimonialista, que definió las monarquías absolutas, en la cual patrimonio público y privado se confundían. En ese tipo de administración, el Estado era entendido como propiedad del rey. El nepotismo y la creación de empleos, así como la corrupción, eran la norma. Ese tipo de administración se revelará incompatible con el capitalismo industrial y las democracias parlamentarias, que surgen en el siglo XIX. Para el capitalismo es esencial la clara separación entre el Estado y el mercado; la democracia sólo puede existir cuando la sociedad civil, formada por ciudadanos, se distingue del Estado al mismo tiempo que lo controla. Se hizo necesario entonces desarrollar un tipo de administración que partiese no sólo de la clara distinción entre lo público y lo privado, sino que también de la separación entre el político y el administrador público. Surge de esta forma, la administración burocrática moderna, racional-legal." Citado de Luiz Carlos Pereira Bresser, "De la Administración Pública Burocrática a la gerencial" en *Revista del CLAD y Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado*, (Brasilia: 1996). <http://www.clad.org.ve/1581300.html#14>.

⁶¹ Eficiencia en un primer momento a la esfera privada de la burguesía y, en el subsiguiente, a la esfera de lo público, ello, con todas sus deformidades e inconsistencias que pervirtieron y prohicieron confusión y caos social, al separar de forma artificiosa y desafortunada la política y la administración, al político y la administración pública.

⁶² La Primera Guerra Mundial y la Gran Depresión fueron el marco para la crisis del mercado y del Estado liberal.

⁶³ Pereira Bresser, Luiz Carlos *Op. Cit.*, pág. 25.

⁶⁴ Al respecto dice Jean-Claude Thoening "el postulado estatocentralista refleja con claridad los cánones de una postura de investigación rigurosa y centrada en la cuestión de la eficacia pública. Y habrá de difundirse gracias al éxito que logra el instrumental analítico entre las comunidades científicas. Jones, Lowi, Wildavski,

elementos actuantes y explícitos. Se agranda, tanto el cúmulo de responsabilidades como de organismos 'públicos'; expansión nacida de la presión social y de la propia burocracia. Es el advenimiento del gobierno y la administración pública como la racionalización del fin del Estado en la sociedad y no al contrario. En suma, institucionalidad dictada desde la esfera centralizada del poder político, y no, institución nacida de la imaginación social. Si la Administración Pública es la "acción organizativa del Estado",⁶⁵ esta se afirmó frente a la sociedad al imponerse definitivamente como la mayor de las fuerzas, incorporando a ella, inclusive, la representación popular.⁶⁶

En casi la totalidad de países se vio que el avance capitalista fue aparejado al crecimiento de las organizaciones burocráticas estatales. Aún cuando su uso más aceptado se refiere específicamente al individuo actuando en y para la función pública; en el contexto contemporáneo se tiene la idea del grado de cambio en el *estatus quo* mental, de responsabilidad profesional del actor principal en la administración pública, el servidor público.⁶⁷

Lo anterior, en virtud de que el servidor público es el agente directo que provee, ejecuta, en suma materializa las causas y razones de existir del Estado y de la sociedad que lo conforma. Estas formas se han diversificado, pero en general se refieren a la administración y proveención de los servicios de salud,

Hood y otros ven cómo su herramienta es retomada por su cuenta por investigadores cuyo proyecto científico, público de referencia y problema social, cuando no el terreno empírico, frecuentemente ya no tiene mucho que ver con los de sus inventores. Y así, se corre el riesgo de que se instale una desviación muy conocida. La dictadura de los instrumentos induce de manera sorda y perniciosa a una visión selectiva de los fenómenos empíricos y de su explicación. El Estado es colocado necesariamente en el centro, como variable independiente o, al menos como eje de las decisiones colectiva." Thoening, Jean-Claude "El Estadocentrismo" *Revista Gestión y Política Pública* Vol. VI, núm. 1, México 1997, CIDE Pp. 24-25

⁶⁵ Marx K, Engels, F. *Manuscritos de Paris Anuarios Franco alemanes 1844*, Barcelona, Grijalbo, 1978, Pág. 236.

⁶⁶ Es una tendencia que autores como el propio Weber y Jacoby dicen, supone la exaltación de la superioridad técnica de la burocracia frente a cualquier otra organización. Ver Weber, M. *Economía y Sociedad* t. II, México, FCE, 1977, Pág. 730 y Jacoby, Henry *La burocratización del mundo* México, Siglo XXI, 1976, Pág. 220.

⁶⁷ Es necesario aclarar que al individuo no se le puede ubicar unidimensionalmente, Weber ha aclarado que es indispensable reconocer al individuo interactuando en un entorno determinado por la acción de la política y el poder que conlleva la actividad política, por ello decimos, existen políticos o dirigentes y funcionarios con un sentido del deber y de la subordinación, que no comprendiendo cada uno su ámbito de acción podría resultar funesto el que su ubicación los llevase a la propia actividad política o la función administrativa, en suma uno y otro tienen la complementariedad que requiere por un lado la técnica administrativa y por otro, la capacidad de dirección.

educación, comunicaciones, seguridad, justicia y demás tareas públicas para enfocar su problemática, es fundamental saber cómo este actor, individual, pero a la vez grupal, incide, positiva o negativamente en la marcha de la Administración Pública, en razón de la convicción, profesionalización y responsabilidad de cada uno.

Se sabe de las carencias en la selección, en el perfil profesional inadecuado, en la ausencia de lealtad en el ejercicio profesional, y de la poca o nula posibilidad de movilidad al interior de la administración pública. Vislumbrar lo anterior es indispensable para analizar cómo en este cúmulo de deficiencias, no se percibe la existencia de una cultura del servicio ni un verdadero compromiso con y para el servicio. Por ello es de suma importancia su análisis, para llegar a encontrar algunas propuestas en la búsqueda de la idoneidad entre las tareas públicas y las aptitudes y habilidades requeridas para su desempeño.

Asimismo entender que la administración pública es un conjunto de operaciones encaminadas a cumplir y hacer cumplir la política pública, la voluntad de un gobierno, tal y como está expresada por las autoridades competentes. Siguiendo a Omar Guerrero, la administración pública se refiere también al estudio y a la práctica de aquellas cuestiones cuya realidad está a cargo del derecho y la política; es el gobierno en acción.⁶⁸ Entonces y particularmente, en su reforma y modernización, implica también un cambio en las personas que lo operan y le dan vida, es decir, se requiere conocer qué es un servidor público y qué es el servicio público. Se ha hablado mucho de la organización administrativa pública, es más se tiene un marco legal y hasta político donde opera, pero debido a construcciones y acuerdos instituidos por costumbre y por reglas no escritas, este derivó en un sistema malformado y deficiente.

En México, la tradición patrimonialista de la función pública está enraizada. Este ejercicio del poder está imbuido de la concepción patrimonialista del ejercicio de la función pública, es decir, "quien desempeña una función pública tiende a identificarse con el poder"⁶⁹ Pero no se puede soslayar el hecho de que en un

⁶⁸ Guerrero, Omar *La Administración Pública del Estado Capitalista*. México, Fontamara, 1992, Pág. 8

⁶⁹ Valadez, Diego *El control del poder* México, 1999, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Pág. 59

pasado reciente, en el país se han efectuado cambios profundos en la forma del aparato administrativo nacional; consecuentemente las implicaciones derivadas de esto también se han modificado. Su proceso de cambio está necesariamente asociado a las nuevas tendencias y formas mundiales, derivado de los cambios en el panorama mundial, la administración pública en México, tiende hacia un proceso de transformación, es decir, de una subcultura basada en la lealtad, a una subcultura que destaca la responsabilidad profesional.

Aún persisten el despilfarro, el fraude y el abuso; son todos demasiado obvios al igual que la corrupción, el padrinazgo, las burocracias abotagadas, las políticas desfavorables y las decisiones erradas. Leyes desactualizadas y pasadas de moda permanecen en los libros. No todos los servidores públicos son benignos, de hecho, muchos pueden ser vengativos, desagradables, insultantes, agresivos, explotadores y dados a promoverse a sí mismos. No importa cuán representativa pueda ser esta cara oscura de la administración pública, es el panorama que el público ve y cree.⁷⁰

Sin ser exhaustiva la lista, se deberían encontrar algunas soluciones a esta problemática, tales como: a) el conocimiento y preparación del personal, como la clave para la transformación del sistema administrativo; b) la orientación en la responsabilidad; c) la evaluación de los cargos; el sentido de competencia y cooperación entre dependencias, d) la transparencia en el diseño y en la implementación de las políticas públicas,⁷¹ Asimismo la implantación de un efectivo sistema de servicio civil de carrera, como una forma de romper esa cultura patrimonialista que aún persiste. Estas y otras dilucidaciones deben estudiarse

⁷⁰ Crozier, Michel "La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública", (Trad. Sabeth Ramírez), *I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, del 7 al 9 de noviembre de 1996, Río de Janeiro, Brasil, Pág. 13.

⁷¹ Asimismo se menciona que se busca la profesionalización del servicio público "profesionalizar el servicio público supone rediseñar el sistema de reclutamiento de los niveles de dirección administrativa, sobre la base de un nuevo catálogo funcional de la Administración Pública que ya no esté afincado exclusivamente en criterios de orden presupuestal, sino en la búsqueda de la idoneidad, entre las tareas públicas y las aptitudes y habilidades requeridas para su desempeño. Un sistema de reclutamiento que además tendría que ser público desde su concepción hasta su capacidad de convocatoria hacia el conjunto de la sociedad mexicana, de modo que los puestos ya no dependan de la voluntad de los líderes de las dependencias y de los órganos administrativos." Merino, Mauricio "De la Lealtad Individual a la Responsabilidad Pública". en *Revista de Administración Pública* México, 1996, N° 9, INAP, Pp. 11-15

para tener una mejor comprensión del problema de la gente que vive y actúa al interior de la administración pública en México.

Precisamente la necesidad de que la procuración de satisfactores al público deba darse con la suficiente imparcialidad y profesionalismo, debe evitarse y romperse con los años de la cultura patrimonialista y de lealtades. Institucionalizar un sistema de méritos administrativos es aconsejable para estimular a los servidores encargados de la función pública. “La nueva gestión pública será resultado de una nueva actitud de los servidores públicos”.⁷² Sin ellos, no es posible avanzar para alcanzar un desempeño óptimo.

1.3.1. La reforma como marco referencial

La idea de que únicamente el Estado debe garantizar el acceso de la población a los servicios básicos, como un sinfín de asuntos públicos, se ha replanteado. Esta situación se gesta con el Estado benefactor o de bienestar que a partir de 1930 se establece en EE.UU., derivado de la crisis mundial de 1929. Con ello -en México-, se convirtió en un agente social con lo que lo económico, social, cultural y político, operó fundamentalmente en un plano político.⁷³ Esto trajo como resultado una sobrecarga de demandas por parte de los grupos corporativistas,⁷⁴ con lo que se dio una sobresaturación de demandas. Esto implicó un alto costo económico y financiero para el gobierno. Situación no sostenible. Es bajo este sentido y orientación del marco ideológico de reforma estatal, cuando se buscó dar evolución y sentido al pensamiento liberal. Un Estado, ya no intervencionista y, con nuevos rumbos para alcanzar el bienestar social.⁷⁵

Si el Estado actualmente se define como una institución que procura, dentro del marco filosófico del llamado neoliberalismo, la cultura de la individualidad, entonces las organizaciones públicas son un valor de lo individual. Se refiere a

⁷² *Ibid.* Pág. 85

⁷³ Aguirre Leal, Carlos Enrique *Políticas Públicas para el Desarrollo Político de México. Las Nuevas Paradojas del Estado*. México, 1998, IAPEM, Pág. 30.

⁷⁴ Córdova, Arnaldo *La Formación del Poder Político en México*. México, ERA, 1990, Pág. 43

⁷⁵ Uvalle Berrones, Ricardo *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea* México, 1996, IAPEM, Pág. 38.

cambios en la sociedad, que busca que, ante los recursos escasos se deban aprovechar mejor las alternativas de la desestatización de la economía; el fin del corporativismo, los privilegios gremiales y los monopolios estatales; asegura la libertad individual como parte del bienestar social; procura la igualdad con responsabilidad en las oportunidades; se apega al derecho y se condiciona a la democracia como condición de la sociedad libre.⁷⁶ En la reforma se manifiesta la idea política de administrar racionalmente los recursos; gobernando bajo la perspectiva democrática de la convivencia de los desiguales, buscando los consensos la convivencia política en pos del fortalecimiento del Estado. Anulando las viejas formas de gestión centralizada y densidad organizativa, dando paso a las nuevas formas y capacidades de Gobierno.

En este sentido, la reforma "es un cambio que en términos de velocidad, alcances y dirección se va implementando de manera gradual y que afecta de manera limitada y específica a las instituciones que conforman un Estado".⁷⁷ Los cambios operan acorde a los requerimientos y situaciones específicas de cada país, no hay proceso único de Reforma del Estado⁷⁸. Se pueden entender éstas como las reglas del juego de la sociedad moderna para su mejor funcionamiento económico y político. En suma el Estado es el que debe hacer coexistir a la sociedad a través de las instituciones. México no es ajeno a estos cambios; y si decimos que los cambios se dan en sus instituciones, estaremos indicando que las relaciones y capacidades del Estado se ven a través de la calidad de sus instituciones, entonces habremos de revisar estas instituciones (normas, leyes, reglas, entre otras).

La reforma estatal implica un cambio de perfil del Estado, su redefinición en cuanto a su papel y su búsqueda por redefinir "las fronteras de lo público y lo privado, como parte de un proceso de retracción de la intervención estatal, que contribuye a una nueva relación del Estado con la sociedad en un contexto de

⁷⁶ Gómez, Demetrio "Reflexiones sobre el Neoliberalismo". Pág. 47-56, Citado por Uvalle Berrones, Ricardo *Los nuevos derrotados de la razón de Estado*. México, 1992, CNCPyAP, Pág. 34

⁷⁷ Sánchez González, José Juan. *Administración Pública y Reforma del Estado en México*. México INAP 1998, Pág. 39

⁷⁸ **Loc. Cit.**

globalización e interdependencia mundial."⁷⁹ El mismo autor nos dice que se puede ubicar el proceso a partir de 3 supuestos: 1) reacomodo del Estado como poder y como aparato para la gobernabilidad de un régimen que empezó a ser obsoleto; readecuación del desarrollo económico a las condiciones internacionales, al término del modelo de Estado de bienestar; 2) ha sido una constante, por lo menos en los últimos 20 años, pero en esta última fase, cuyo objetivo es la implementación de un nuevo proyecto de país, se puede fechar a partir de diciembre de 1982 y, 3) ha tenido distintas fases de política económica: a) reordenamiento económico en las finanzas públicas, b) se despliega con mayor claridad la forma de inserción del país a la economía norteamericana, en donde se hace una férrea defensa del TLC como la vía de solución para el crecimiento interno a la inevitable interdependencia mundial.⁸⁰

La construcción de cambios y reforma a un Estado tiene que ver con la formación de individuos libres y responsables. La democracia es una vía, donde ciudadanos y su formación "(siempre social) de individuos que han interiorizado a la vez la necesidad de la Ley y la posibilidad de cuestionarla, la interrogación, la reflexividad y la capacidad de deliberar la libertad y la responsabilidad (...) a la vez en el plano ontológico y en el plano político (...) en la política, actividad lúcida y deliberada que tiene como objeto la institución explícita de la sociedad (entonces también, de todo el poder explícito) y su operación como nomos, diké, telos - legislación, jurisdicción, gobierno- en vista de los fines comunes y de las obras públicas que la sociedad se ha propuesto deliberadamente".⁸¹

1.3.2. Reforma administrativa

El aspecto que corresponde a la administración y su proceso de inserción al proceso general de "Reforma del Estado" implica cambios en las formas en que se lleva a cabo su acción. Genéricamente se incluye con una serie de reestructuraciones, mas esto no es en sí una reforma en la administración pública.

⁷⁹ **Ibid.** Pág. 40

⁸⁰ **Loc. Cit.**

⁸¹ Castoriadis, Cornelius *Ciudadanos sin brújula* México, Ediciones Coyoacán, 2000, Pp. 73-74

Sí, se requiere de ello, pero acompañado de una revuelta conceptual, esto es hacer pública su acción.

Es pues un enfoque y una realidad que deriva de una interrelación en donde la acción de la administración pública se fortalece en virtud de la fuerza y fines "ennoblecidos por una preocupación por el bien común", y se da tiempo para contrarrestar "la complejidad de los problemas públicos, la necesidad apremiante de destreza, la necesidad de liderazgos y los problemas para motivar al público a que participe". Es por tanto la idea de la civilidad, es decir, "comprender que las reglas públicas no pueden obligar a la virtud, que las reglas y las exigencias deben mantenerse en un mínimo, a fin de no dañar la libertad, y que no se puede esperar demasiado de las instituciones humanas". Tolerancia, es un segundo aspecto de la civilidad, es una instancia no suprimible por el discurso moral, es una condición para la expresión de las ideas. "Las ideas son la moneda del mercado cívico". Cualquier acción que trate y que interfiera con los valores no negociables del régimen debe ser detenida. Es pues "responsabilidad del servidor público de nutrir el desarrollo de la ciudadanía virtuosa. Tal ciudadanía respetará y venerará el servicio público atento y comprometido"⁸².

Tendencia más clara del ejercicio público es la de lo mismo público articulado en el interés público-privado, como Aguilar Villanueva indica, es una reforma caracterizada por la eficiencia del mismo ejercicio administrativo. Es lo público estructurado por la esfera pública, donde el ciudadano es indicador y del bien común total del cuerpo social, articulado por el Estado decidido por un gobierno ejecutado por la Administración por y para el ciudadano.

Se dice que el Estado contemporáneo administra aproximadamente entre el 35% y el 60% del Producto Interior Bruto, según los países.⁸³ A pesar de sucesivas reformas administrativas y del crecimiento enorme de su estructura, ha conservado muchos de los rasgos del Estado gendarme. La organización del Estado mantiene unas estructuras burocráticas, jerarquizadas y poco eficientes en muchos de sus estratos. Los procedimientos de la burocracia son, en demasiadas

⁸² George H. Frederickson, "Hacia una teoría de lo público para la administración pública", *Revista Gestión y política pública*, (CIDE, México: julio-diciembre, 1992), Núm. 1, vol. I, págs. 22-23.

⁸³ Banco Mundial *Informe Anual Económico*, Enero 2001.

ocasiones, rígidos y dilapidadores de tiempo y de dinero. Esas estructuras burocráticas suponen una pesada carga para el desarrollo de nuestras sociedades.

El Estado como administrador de servicios debe configurarse con estructuras de red, más flexibles, desjerarquizadas y orientadas en línea al servicio al ciudadano. El objeto de unas organizaciones posburocráticas abarca no sólo diseño de nuevas estructuras más permeables a las necesidades de los ciudadanos, sino la utilización de nuevas técnicas presupuestarias anti-incrementalistas, orientadas a la evaluación democrática de las políticas públicas.

Es base la democracia, valores y el deseo de constituir una nueva ciudadanía social y democrática. El objeto de la política, a decir de Castoriadis, con autonomía, no puede ser otro que crear las instituciones que interiorizadas por los individuos, faciliten lo más posible el acceso a su autonomía individual y su posibilidad de participación efectiva en todo poder explícito existente en la sociedad. Riesgo y oportunidad. Creación humana de nuestro tiempo, cuya magnitud, complejidad y diversidad exige una concentración de la imaginación democrática y la inteligencia humana superior a cualquiera que se haya conocido en el pasado.

La democracia no consiste únicamente en una mera serie de instrumentos, mecanismos y procedimientos, es fundamentalmente un régimen político capaz de transformarse y de hacer posible una sociedad de ciudadanos libres, autónomos y responsables. La democracia es una forma de organizarse para afrontar los problemas, pero efectuada por ciudadanos conscientes y no por oligarquías políticas o económicas. La democracia es régimen político capaz de organizar una sociedad libre y compleja. Esencialmente, es compromiso y creencia en un conjunto de ciudadanos libres y responsables decidiendo colectivamente: eficiencia diferenciada de lo onubilecente y egoísta de una elite de burócratas, tecnócratas y oligarcas.⁸⁴

⁸⁴ Vera, Juan Manuel (Comp.), *Imaginación democrática y globalización de próxima "Hacia una democracia libertaria"*, Libros de la catarata, Madrid, 1997, Pág. 42.

En suma existe una intrínseca transición versada en reforma entre los cambios derivados de posmodernidades, pluriculturalidades y del ideal democrático y la Administración Pública. El Estado es reforma continua, con saltos cualitativos y cuantitativos, donde su organización ejecutora no es únicamente técnica de cálculo en administración y al sujeto que administra le nombra funcionario, traduciendo un proceder administrativo, especializado en el control planificado y sobre todo, una ejecución técnica de los fines ya decididos por la política.⁸⁵ Es eso y más, es capacidad de imaginar, concretizar ideas y formas de convivencia y de trabajo, entre el Estado y la Sociedad, el político trabaja, pero en función de la misma realidad social, no es ajeno a ella.

Para Huntington, se refleja en estabilidad-inestabilidad, es decir, a pesar de los cambios mostrados a partir de hechos concretos dentro de las sociedades occidentales, éstos han modificado el régimen de gobierno, mas, en el fondo, la esencia del Estado sigue igual. Es la diferenciación entre la idea de modernidad y modernización; la primera indica estabilidad (Estado), la otra inestabilidad (régimen).⁸⁶ Significa que a partir de la posguerra y de la “Guerra Fría”, inicia una serie de disfunciones, que visto desde la óptica política, se condensa en una inestabilidad de los regímenes políticos de gobiernos con sociedades poco desarrolladas y con economías débiles y prácticas democráticas poco sólidas.⁸⁷ Es, en suma, el contraste entre dos momentos que, por su connotación de cambio, pudieran indicar identidad y hasta igualdad; sin embargo, son momentos y hasta concepciones con elementos propios, mismos que son, en el fondo de la discusión, elementos necesarios para entender las transformaciones y cambios en

⁸⁵ Al respecto Weber nos indica con precisión que no resulta indispensable conocer las diferenciaciones entre el político y la administración, no como algo opuesto sino que es un todo que conlleva una responsabilidad. Weber, Max *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva* Pág. 1071

⁸⁶ Huntington, Samuel P *Political Order in Changing Societies* New Haven, Connecticut, Yale University Press, 1968, Pág. 162.

⁸⁷ Los “crecientes conflictos étnicos y de clases, por amotinamientos recurrentes y violencia de masas, por frecuentes golpes de Estado, por la dominación a manos de inestables dirigentes personalistas, quienes recurrentemente ponen en práctica desastrosas políticas económicas y sociales por prácticas corruptas evidentes entre ministros de gabinete y empleados públicos de carrera, por la violación arbitraria de los derechos humanos y de las libertades de los ciudadanos, por la eficiencia y rendimiento cada vez más bajo por parte de los burócratas, por la cada vez mayor alineación de los grupos políticos urbanos, por la pérdida de autoridad por parte de las jurisdicciones y de los sistemas jurídicos, así como por la fragmentación y a veces total desintegración de los partidos políticos de base amplia.” Huntington, Samuel P. “Political Development and Political Decay” *World Politics*, Vol. 17, New Haven, Connecticut, Yale University, 1965, Pp. 386-430.

la evolución, consolidación y transformación de los paradigmas y marcos referenciales de explicación del Estado, los Gobiernos y de la Administración Pública de éstos.

1.4. MODERNIDAD Y MODERNIZACIÓN

La modernización, como concepto, no abarca algo homogéneo ni único, es una forma y un proceso, pero también es un tiempo y una velocidad. Si decimos que se debe dar paso a la modernización administrativa, debemos encontrar y definir primero a la modernidad. Primeramente, la 'modernidad' tenía un único significado, el de pertenecer a lo que actualmente denominamos civilización occidental (cualquiera pueda ser su significado) y que, en tiempos remotos, estuvo estrechamente relacionada con objetos como los barcos de vapor, los sombreros tropicales, las constituciones, la publicación de la obra maestra de Darwin, ***Sobre el origen de las especies*** (1859), la Exposición Universal, el nacimiento de la antropología definida como ciencia del hombre y sus actos, etcétera⁸⁸.

Después, la "modernidad" es, de hecho, un territorio sin límites, difícil de reconocer. Hace mucho tiempo que se suceden los debates en torno a ello, debates que han dado lugar al concepto de posmodernidad. Esto es para decirnos que, de alguna manera, la modernidad ya se ha realizado, y que lo que viene después no puede ser, desde luego, más moderno que la propia modernidad. Era muy moderno ser posmodernista, o incluso deconstructivista, y construir su propia modernidad⁸⁹.

Resulta difícil definir qué es en sí modernidad y por tanto posmodernidad, e incluso saber cuándo ocurre. Se ha dicho que es un tiempo: 1492, la Ilustración; la invención del motor de vapor; etc. En términos generales, la modernidad es una actitud ideológica, la expresión de una manera específica de ver y comprender los

⁸⁸ Václav Hubinger (Comp.), *Grasping the Changing World: Anthropological Concepts in the Postmodern Era*, Nueva York, Routledge, 1996, Pág. 3.

⁸⁹ *Ibid.* Pág.1

hechos en el tiempo como continuidad y también como ruptura, "el periodo modernista está constituido por la idea de ruptura"⁹⁰.

La definición de lo moderno es, por un lado, una cuestión de temporalidad; lo *Neuzeit* o *le moderne*⁹¹ es algo nuevo con respecto a lo que le precedió y, por lo tanto, señala una ruptura con el pasado. Sin embargo, lo moderno, en cuanto a contenidos ideológicos, es independiente de una época concreta. Es un concepto sumamente ideológico de la civilización occidental asociada con una sociedad civil de clase media y consumista y un régimen de democracia como forma predominante de gobierno. Incluso el denominado socialismo real no fue otra cosa que un intento más de crear una sociedad moderna y justa cuyos objetivos eran, de hecho, un ideal mesocrático del siglo XIX⁹².

El concepto de modernidad sugiere un movimiento hacia arriba y adelante, mientras que lo "no moderno"⁹³ se refiere a un movimiento en otra dirección (generalmente, la contraria) o a una ausencia total de movimiento. Esto significa que lo no moderno también es un concepto ideológico. En numerosas lenguas y culturas, es un lugar común que ambas direcciones tengan connotaciones positivas. Otra de las implicaciones es que el cambio se entiende como el resultado de un proceso que comenzó en algún momento del pasado, tardó un tiempo en arrancar y ha desembocado en cierta condición contemporánea⁹⁴.

La situación inicial de este proceso se entiende como "un estado", a pesar de su naturaleza de proceso, y la situación final se percibe como algo estático, si bien, de hecho, también es un proceso. Ésta es la manera en que estamos acostumbrados a pensar en el contexto de la 'civilización occidental / Europa- Estados Unidos. Según esta visión, el concepto de modernidad es una construcción creada por el tipo de mentalidad que dio a luz a los conceptos de "evolución", "desarrollo", "progreso", "revolución", y a sus contrarios, por ejemplo, el "atraso". Implica una especie de temporalidad preconcebida, del concepto

⁹⁰ Harris, O., 'The Temporalities of Tradition. Reflections on a Changing Anthropology', En: V. Hubinger **Op. Cit.**, Pp. 1-16.

⁹¹ **Ibid.** Pág. 3

⁹² **Loc. Cit.** Pág. 3

⁹³ **Ibid.** Pág. 4

⁹⁴ **Loc. Cit.** Pág.4

ideológico y de su identificación con un lugar y un tipo de sociedad específico, entonces contrariamente la modernidad se ubica como encarnación del capitalismo y de sus conceptos⁹⁵.

En suma, el Liberalismo y racionalismo de la Ilustración, incluyendo más recientemente, la social democracia post-Marxista y el conservadurismo post-tradicional, han representado la afirmación de la modernidad, y no han levantado objeciones a la ciencia, la acumulación, el crecimiento y el desarrollo⁹⁶. Podemos decir que vivimos en la modernidad, porque estamos en nuestro tiempo, pero los tiempos no son los mismos para todos y no todos entendemos la modernidad de la misma manera. Sin embargo varios elementos de la modernidad se imponen como referencia fundamental de nuestros tiempos que a mi juicio son la tecnología, la economía y la ley del consumo y el mercado⁹⁷.

Es básico, entonces, reconocer que la modernidad se basa en el principio de la individualidad -este es su rasgo distintivo-, es una ruptura con lazos y ataduras en el ámbito estamental y aún estatal; se deja al individuo libre, suelto, para circular según su voluntad, según su conciencia; o aún mejor, con las oportunidades inscritas en su posición, condición e inserción en una u otra clase que el capitalismo estructura.

Pero su radicalización no procura un correcto desenvolvimiento de las verdaderas potencias de la vida en común, pero sí, derivado de una, la globalización no como un proceso exterior, ajeno a la vida nacional, sino como expansión de la modernidad, tenemos elementos nuevos para reflexionar. Las contradicciones inauguradas por la sociedad capitalista y que afectan a los espacios nacionales cobran ahora otra dimensión. Se trasladan a un plano mundial⁹⁸. En este contexto globalización en función de modernidad nos permite

⁹⁵ J. Fabian, *Time and the Other. How Anthropology Makes Its Object*, Columbia University Press, Nueva York, 1983, pág. 13 y en Václav Hubinger, *Op. Cit.*, pág. 22.

⁹⁶ Göran Therborn, "Dialécticas de la Modernidad" en *Revista Encuentro XXI*, (Santiago de Chile: Primavera del Sur, 1996), Núm. 6, pág.15. (Está traducido por Manuel Riesco de *New Left Review*, (Chicago y San Francisco: enero-febrero-abril de 1996), Núm. 215), pág. 33.

⁹⁷ Baraka, Abdeslam *Tradición y modernidad* Discurso pronunciado por el embajador de Marruecos en Argentina el 3 de noviembre de 1999 en el Centro de Relaciones Internacionales de Argentina, Pág. 1.

⁹⁸ Ortiz, Renato "La modernidad-mundo Nuevos referentes para la construcción de las identidades colectivas". Ponencia presentada en el seminario sobre *Fronteras culturales: Comunicación e identidad en América Latina*, celebrado en Stirling (Escocia), el 16 de octubre de 1996, Pág. 5.

impulsar el movimiento de los cambios indispensables para lograr una efectiva corrección de deficiencias al interior pero con miras hacia un fortalecimiento con lo exterior.

1.4.1. Modernización e individuo-ciudadano

Otro referente vital significa incorporar la idea de ciudadano. Si anotamos que es el cambio la constante en los procesos de modernización de cualquier nación. Es una capacidad humana y a la vez una estructuración histórica que conlleva la condición humana. Se moldean formas, técnicas, tecnologías, organizaciones y grupos humanos, se modifica la geoeconomía y la geoestratégica, regímenes y pensamientos y formas de cultura. Es pues, un producto, -aún en el pensamiento anglo-euro centrista- como la tendencia más notoria y consecuente de las sociedades liberales, democráticas, capitalistas y orientadas hacia el consumo.⁹⁹

Es pues la idea de participación, de la incertidumbre y complejidad de las estructuras sociales que, compuestas por individuos, abarca e irrumpe de forma acelerada hacia espacios públicos que modifica la dirección política de los Estados. Castoriadis encuentra como característica distintiva de nuestro tiempo, la caída del imaginario social moderno (es decir, la caída de las formas de concebir y pensar al hombre y al mundo, lo que es posible de ser hecho y lo que no lo es, lo que es verdadero y lo que es falso). Pero lo distintivo nos dice, es una caída sin la aparición de un nuevo imaginario social.

La especificidad de la cultura de fin de siglo occidental, parece encontrarse en una nueva forma de pensar y vivir, en una nueva antropología. Una nueva forma de pensar y experimentar, de vivir los valores y la sociedad (Lipovetsky) pero sin encontrar elementos básicos y compartidos que unifiquen a la sociedad (Castoriadis). Creo que lo que clama el hombre contemporáneo, es por el sentido de su propia existencia en el mundo: ¿qué sentido tiene estar vivo? ¿Qué sentido tiene que yo haga lo que hago y viva lo que vivo?

⁹⁹ Dror, Yehezkel. *La capacidad de gobernar. Informe al club de Roma*. México, FCE, 1996, Pág. 25

Esta sensación es de crisis. Se consideran todas las muestras empíricas dadas en el mundo entero. Casi todos contamos vivificaciones de que nuestra sociedad está viviendo alguna crisis, hay crisis económica, crisis de valores, crisis de ideales, crisis política, crisis de las ideologías, crisis del arte, de la imaginación, etcétera. La volvemos global, en un seno de lo contemporáneo, en su especificidad.

La crisis es una diada: peligro y oportunidad. No resulta fácil su concepción de esa manera, pero si el riesgo existe, si el caos, la confusión, el desorden, la incertidumbre, la iniquidad, desigualdad; también es la oportunidad regalada a la misma imaginación del homo sapiens, del arribo de lo novedoso. Nueva creación, nueva existencia, nueva imaginación, que al final es el elemento con el que el hombre llega, para bien o para mal, a la forma actual de sociedad. La crisis es peligrosa, pero expresa una oportunidad.

Castoriadis señala que "toda sociedad es un sistema de interpretación del mundo"¹⁰⁰. El mundo, la realidad, lo existente, no es ni mundo, ni real, ni existente, antes de que haya sido significado como tal. La realidad desnuda, la realidad a la que no se le ha asignado ningún significado, no tiene sentido. Simplemente es, sin la determinación de ser esto o aquello, por lo que no tiene ningún significado para el ser humano. El mundo, en tanto mundo significativo, se establece a partir de que se lo ha establecido como realidad dentro de un sistema de significación, con lo que se constituye en realidad para el hombre. "Hay una unidad en la institución total de la sociedad [...] es [...] la unidad y la cohesión interna de la inmensa y complicada red de significaciones que atraviesan, orientan y dirigen toda la vida de una sociedad, y a los individuos concretos que la constituyen realmente"¹⁰¹

Así, el imaginario es institución de la sociedad que determina aquello que es 'real' y aquello que no lo es, lo que tiene un sentido y lo que carece de sentido¹⁰², dando a los pensamientos de una época, un marco dentro del cual se deben conducir indefectiblemente, sin tener la posibilidad de transponer los límites impuestos imaginariamente. De esta manera, no puede pensarse, al menos

¹⁰⁰ Castoriadis, Cornelius *Ciudadanos sin brújula* México, Ediciones Coyoacán, 2000, pág. 18

¹⁰¹ *Ibid.* Pp. 16-17

¹⁰² *Ibid.* Pág. 18

socialmente, que el presente orden no sea el orden. Por otra parte, también ha de tenerse en cuenta que este orden es un orden significativo, que se establece como articulación de significaciones organizadas, con puntos centrales o nodales, que cuenta con elementos significativos primeros en una sociedad dada.

Hegel señalaba como característica del pasaje del medioevo a la modernidad un cambio en el fundamento que lo real experimenta: de la fundamentación en la sustancia, a la fundamentación en el sujeto. Esto implica un salto cualitativo. Es sustancia pensada por el ser humano, mismo que puede captar las cosas, "tal cual son en sí mismas y no otra cosa" (Aristóteles), sin que medien subjetividades ajenas. Es en suma pensar al sujeto como fundamento, significa separar al sujeto de la realidad, hacer distinto al cognoscente de lo conocido, elaborando una teoría de la representación y estableciendo una mediación entre lo conocido y el que conoce.

Sin embargo, una serie de cuestionamientos a la idea de lo instituido por la instituyente sociedad, resultan en una reinterpretación de la misma, al adecuar su posición sobre lo factual y sobre sí misma, tanto organizacionalmente como individualmente. Se dice que el rasgo distintivo en la historia del individualismo occidental y de la modernidad surge con más claridad en las ciudades y entre los jóvenes, impactando los rincones de las culturas tradicionales. Parece que la historia es la misma y no es la misma. Paradoja inscrita en reinenciones donde el desvanecimiento parece inminente. Así se prefigura la modernidad.¹⁰³

Si a finales de 1980 un nuevo escenario se presentaba ante la humanidad: caída del socialismo, derrota de gobiernos de izquierdas, falta de alternativas políticas, triunfo del neoliberalismo; como aseveró Fukuyama, se manifiesta "el fin de la historia". Se acentúa una crítica a la modernidad ilustrada y se pretende eliminar el predominio de la razón. Se dice entonces que comienza a manifestarse con fuerza la posmodernidad. Nacida de las entrañas mismas de la modernidad, la posmodernidad es a la vez una crítica a la misma modernidad.

¹⁰³ Lipovetski, Gilles "Espacio privado y espacio público en la era posmoderna". En Arditi, Benjamín *El reverso de la diferencia: Identidad y política*. Caracas, Venezuela, Nueva Sociedad, 2001 Pp. 23-24

Una vez desaparecida la idea de una racionalidad central de la historia, el mundo de la comunicación generalizada surge con fuerza como una multiplicidad de racionalidades “locales” -minorías étnicas, religiosas, culturales o estéticas- que, asegura Vattimo, toman la palabra y dejan de ser finalmente acalladas y reprimidas por la idea de que sólo existe una forma de humanidad verdadera digna de realizarse, con menoscabo de todas las peculiaridades, de todas las individualidades limitadas, efímeras, contingentes.¹⁰⁴

Se cuestiona si esa es la mejor vía para defenderse contra el uniformismo tecnocrático y la ley del rendimiento. En el Estado posmoderno nos encontramos desligados de lo universal y del aprisionamiento de las diferencias, pero atrapados en el pequeño recipiente de nuestros contextos y localismos. Una tiranía a menudo es mucho peor que el peligro que quiere conjurar.

Es un cambio hacia la reserva individualizada, -cada cual lo suyo-, no hay compromiso permanente, quizá solo contrato temporal. Sentimientos ligeros, con valores a escoger: es el auge del mercado, lo religioso, del new age. Se retoma el valor de la vida cotidiana: cuerpo, deportes, música, sexo, arte, naturaleza, sociedad. El ser humano difiere sobre la dureza de la vida, sobre la agonía de quienes en esta sociedad capitalista y en nuestro mundo apenas alcanzan la categoría de seres humanos. Predomina el olvido de los otros y del sufrimiento de los vencidos de la historia.¹⁰⁵

No obstante, el ser humano posmoderno evita su propio compromiso socio histórico, precisamente por desaliento, por fatiga, prefiere evitar cuestionamientos y reveses: finalmente no cambiarán la situación del dolor contemplado. ¿Para qué y por qué afligirse del sufrimiento, si eso no solucionará ni cambiará un ápice las cosas, las estructuras sociales, el egoísmo colectivo, la injusticia a determinado ser humano, a determinados grupos humanos?

Individualismo, en búsqueda de significado. Personalización, que dicese en humano y posmoderno, exige profundidad, crítica, consensos, y valores en jerarquía, compromiso y apertura hacia el otro. Es, en suma, la búsqueda de una

¹⁰⁴ Vattimo, Gianni “Posmoderno: ¿una sociedad transparente?”. En Ardit, Benjamín **Op. Cit.** Pág. 17

¹⁰⁵ **Ibid.** Pp. 17-19

mediación en la relación interpersonal, es búsqueda de la personalización paralelo a un desarrollo de la alteridad.¹⁰⁶

Sin embargo, se reacciona. Hastío y desaliento, como efecto de un futuro nunca visto llegar. Mañana no llega, las cosas siguen igual o peor, la sociedad, toda ha engañado, defraudado, manipulado, deshumanizado, explotado, empobrecido, para qué comprometerse si nada es eterno, nada es absoluto, nada es definitivo. Por eso, cuando se pueda, hacer sólo pequeños compromisos: particulares, concretos, por un tiempo, modificables o caducables: no se abarca a muchos ni a lo significativo, ni a la misma imaginación.¹⁰⁷

El ser humano ahora busca su propio relato, sin que le impongan nada. No quiere recibir los ideales de los otros, quiere hacerlos suyos, aunque no sean, ante los discursos anteriores, trascendentes. No quiere que todo se lo cuenten. Quiere contarse él mismo su historia. Sin embargo, sobre esta capa de superficialidad, sin duda, la necesaria interrelación, y de los otros. Certidumbre, sentirse bien, en suma pensarse con trascendentalidad. Libertad, es una sacralización de éste y de los demás.¹⁰⁸

Gilles Lipovetski sostiene que asistimos a una nueva fase en la historia del individualismo occidental caracterizada por un consumo masificado, tanto de objetos como de imágenes, y por una cultura hedonista que apunta a un confort generalizado, personalizado, de valores permisivos; se refiere las sociedades actuales. Asistimos a una nueva fase en la historia del individualismo occidental y que constituye una verdadera revolución en el ámbito de las identidades sociales, a nivel ideológico y a nivel cotidiano.¹⁰⁹

Esta revolución se caracteriza por: un consumo masificado tanto de objetos como de imágenes: "el hedonismo, la legitimidad de los placeres, de las satisfacciones materiales e íntimas"¹¹⁰; que apuntan a un confort generalizado, personalizado, la presencia de valores permisivos y light con relación a las elecciones y modos de vida personales.

¹⁰⁶ **Ibid.** Pp. 20-21

¹⁰⁷ Lipovetski, Gilles **Op Cit** Pág. 31

¹⁰⁸ Vattimo, Gianni **Op Cit** Pp. 21-22

¹⁰⁹ Lipovetski, Gilles **Op Cit** Pp. 24-25

¹¹⁰ **Loc.Cit.** Pág. 25

Sociedades que se salen de lo disciplinario e ingresan a la flexibilidad, "al disfrute de uno mismo", Estos cambios, al nivel de la cultura y los valores morales implican mas información y en la estipulación de las necesidades, el sexo y la asunción de los "factores humanos", en el culto a lo natural, a la cordialidad y al sentido del humor". ¹¹¹

Ahora, pensar en modernidad es alejarse de ese control, se pretende evitar la sujeción a formas autoritarias que diseñan, imponen, deciden. Cambio pensado no como obsequio gratuito del controlador, sino de una transformación que desde continuo emerge. Dice Lipovetski, "no es posible separar este proceso de autonomización de la contestación social y de las luchas colectivas de los años 60 y 70 (...) sin embargo (...) la <escalada individualista> (...) surge del hedonismo (...) la educación ligadas en particular al ascenso de la cultura psicológica y relacional (...) y, se introdujo un tipo nuevo de comunicación (...) educación que ha cedido el paso a una educación de tipo <psi>". ¹¹²

Se diversifican las posibilidades de elección individual, se anulan los puntos de referencia, ya que se destruyen los sentidos únicos y los valores superiores dando un amplio margen a la elección individual. Lo interesante es pensar esta lógica no como la aspiración a un paraíso terrenal sino como una nueva forma de control social. La posibilidad de la constitución de una nueva subjetividad.

1.5.CIUDADANO Y CIUDADANÍA

El ideal democrático, es decir, la nueva y necesaria relación entre Estado y Sociedad, radica en la existencia del ciudadano. Se explica a partir del interés particular que conlleva implícita la del interés social y, en donde a título individual se puede elegir participar o no. Pero ello conlleva necesariamente la idea de que el participar puede procurar bienestar individual, primero, y extendido a más individualidades, el bien común.

El ciudadano dispone de una serie de derechos, reconocidos en sus constituciones, pero además tiene obligaciones con respecto a la colectividad

¹¹¹ **Ibid.** Pp. 26-27

¹¹² **Loc. Cit.**

(fiscales, militares, etcétera). En un estado democrático, el ciudadano se ve obligado a cumplir con esas obligaciones, ya que son aprobadas por los representantes que él ha elegido utilizando uno de sus principales derechos políticos como ciudadano, el sufragio.

Incluso cuando la idea no se agota exclusivamente en este último derecho anotado, existen enormes minorías, en voz y voto, aún cuando en número, importantes, que carecen de este status y calidad. Los inmigrantes, grandes sectores étnicos, minorías indígenas y otros, parecieran carecer de los derechos y los deberes que comporta la condición de ciudadano.

El concepto de ciudadanía desde la antigüedad clásica (Grecia, Roma) hasta nuestros días ha ido evolucionando. Es en el siglo XXI cuando la ciudadanía se transforma, producto de reformas al mismo. Éste sigue siendo el elemento clave del mapa político mundial, a su interior se están produciendo modificaciones que suponen un claro desafío a este tipo de organización política. Las transformaciones que están cuestionando al Estado contemporáneo y al concepto de ciudadanía que viene a él unido serían:

- La denominada "globalización" que desde el punto de vista de la interdependencia económica y de la afección regional, mundial, planetaria, de los problemas comunes: ecología, demografía, migración, desarrollo sustentable, etcétera. Así como la estructuración de redes mundiales de redes electrónicas de intercambio de capital, bienes, e información: la red de Internet traducido como la sociedad de la información. Esta mundialización de la economía es la que ha encaminado a procesos integradores en donde la idea de la ciudadanía no cabría muy cómodamente. En tal sentido se menciona que los Estados ahora tienen mayor dificultad para enfrentar la idea de interdependencia, con incapacidad para afrontar los retos de la globalización.
- Aparición de sociedades cada vez más multiculturales en las que se fragmenta la teórica homogeneidad de los Estados: la diversidad regional o nacional (España, Bélgica, Reino Unido, Alemania, los propios Estado Unidos, etcétera) y la multiculturalidad y multiétnicidad derivada de

la creciente inmigración son aspectos clave de esta progresiva diferenciación de las sociedades.

En tal sentido la idea de ciudadano que circunda la realidad nuestra es una idealización de:

- Derechos políticos
- Derechos jurídicos
- Derechos económicos
- Derechos individuales ¹¹³

La realidad los evidencia. Son una concepción distorsionada del curso histórico. Así en América Latina, en general, los procesos de formación ciudadana ocurren en la mayoría de los casos en contextos revolucionarios, lo cual implica que se trata de ciudadanías formadas desde arriba vía el Estado.

Particularmente en México, la constitución de ciudadanía ha sido analizada desde la perspectiva de subrayar la complejidad de la difusión, por parte de las élites, de los principios de igualdad y libertad en el marco de un país donde aún no se había logrado la consolidación del Estado Nacional y en una circunstancia en la cual las relaciones patrimoniales, clientelares y caudillistas predominaban en vastas regiones geográficas y en numerosos ámbitos de relación.¹¹⁴

Asimismo, la estructura política-administrativa creada desde el siglo XVIII - el Federalismo-, fue una necesidad de encontrar el pacto político, adoptando en este caso la idea de Constitución norteamericana. No fue una idea de freno al exceso gubernamental, más bien fue la necesidad de un control a pesar de las

¹¹³ José Fernández Santillán acota: "la libertad individual en el mundo moderno no depende de la pertenencia a la comunidad -sostiene Michelangelo Bovero. Antes bien, la precede y la condiciona" así "sociedad civil y los derechos del hombre y del ciudadano están ligados indisolublemente: la sociedad civil constituye la base esencial desde la que se han defendido los derechos civiles, políticos y sociales...la esencia de la democracia radica en llevar adelante una política de los derechos que consolide y expanda el panorama de emancipación abierto por el iluminismo. (Janoski, T. *Citizenship and Civil Society* 1998)". José Fernández Santillán "Sociedad Civil y Derechos Ciudadanos" en *Letras Libres*, (México: febrero de 2001), Núm. 12, pág. 15.

¹¹⁴ Escalante maneja la hipótesis básica de que en México se ha actuado y decidido en nombre de una ciudadanía inexistente, en donde ha imperado más bien un masa sin el sentido de la pertenencia a un grupo una, sociedad, menos a un Estado, por lo cual concluye con una aseveración cruda, en este país no hay ciudadanos en el estricto sentido de civismo y civilidad, derecho y política; dicha malformación deviene de un proceso de consolidación de las estructuras político administrativas que emergieron después del periodo postindependentistas del siglo XVIII. Escalante, Fernando. *Ciudadanos imaginarios* México, El Colegio de México, 1992, Pp. 18-109.

carencias de órganos bien estructurados que sustentaran la idea de los contrapesos, de estados afiliados por convicción y no por prebendas locales y de atribuciones precisadas y enunciadas. Su construcción no parte de una idea de la democracia.

Por ello, se comenta una imposibilidad de construcción de ciudadanía y lo está en el sentido de la participación. Al menos en cuanto hay afectación a sus particulares intereses. Si sólo se enuncia un federalismo que es controlado por un centro. En su contradicción se posibilita el destrabamiento de sus inercias:

- Revertir sus ideas de centralización posibilitando que los estado tengan:
 - Poder Legislativo en donde haya cabida a la representación colectiva de los municipios de cada entidad
 - Reelección de Ayuntamientos y de Congresos Locales, atendiendo las peculiaridades de cada entidad
 - Definición de atribución competencial, manejo de su desarrollo urbano, ecología, agricultura, turismo, etcétera, para allegarse de mayores recursos.
 - Posibilitar la descentralización del orden político más que del administrativo, en la idea de la descentralización económica, administrativa, cultural, y financiera.¹¹⁵

Es pues, énfasis en una concepción del ciudadano como sujeto y no meramente como objeto de políticas, luchas intestinas, pugnas, es decir, con un rol activo en su definición. De este modo, participación y descentralización, es partida a una idea de ciudadanía. Es revitalización al debilitamiento del Estado nación moderno.

Más esta idea conlleva necesariamente a la imagen de comunidades económicas -la incorporación al sistema productivo -, dándose la pérdida de centralidad del ciudadano en la participación pública; se hace necesario un cambio de enfoque por parte del Estado, el cual debe orientarse principalmente a la

¹¹⁵ Sergio Elías Gutiérrez, "Centralismo político, descentralización administrativa: el caso del federalismo mexicano" en *El Debate Nacional. 2 escenarios de la democratización*, (Coord. Esthela Gutiérrez Garza), UNAM-FCPyS-DIANA, México, 1998, págs. 137-140.

integración nacional, para poder construir ciudadanía con referentes que trasciendan el ámbito laboral.¹¹⁶

De este modo, un proyecto de construcción de ciudadanía que pretenda lograr que todas las personas se sientan parte de una comunidad, con iguales derechos y oportunidades, debe considerar una reorientación de las políticas sociales, basada principalmente en una concepción del ciudadano en tanto sujeto capaz de participar en la resolución de sus problemas, y cuya centralidad radica en que implica poder sobre los recursos, capacidad de influir en las formulaciones de las políticas.

No obstante, la participación, debe darse a través de dos etapas de la política social: la ejecución (el cómo), y en la identificación del problema relevante (el qué), debe compartir la idea del acuerdo y del consenso con especialistas y otros grupos involucrados. Así, en la instrumentación de políticas públicas de encontrarse cómo insertar esa participación más activa, si no es así se trata al ciudadano como objeto de la política, lo cual anula la ciudadanía: si no hay participación de la gente, el técnico termina decidiendo tanto el 'qué' como el 'cómo'. Esta incorporación de la participación de los ciudadanos en las políticas

¹¹⁶ Comenta Hirschman que la participación se limita cuando el ciudadano observa que obtiene poca satisfacción y beneficio de su acción, y sobre todo cuando en ciclos económicos depresivos ve mermada su capacidad de consumo y, al obtener o adquirir algo se da cuenta que a pesar de su esfuerzo por tenerlo ya no le es muy satisfactorio y se decepciona, anota "los hombres creen que desean una cosa y cuando la obtienen descubre con desaliento que no la desean tanto como creían o no la desean en absoluto, y que en realidad desean otra cosa, cuya existencia casi ni sospechaban. Añade, aflige al individuo su afán por allegarse de felicidad en la idea del consumo, aun en los bienes perecederos como el alimento, es "la incapacidad básica, metafísica, del hombre para alcanzar la felicidad y la realización en los términos más intensos posibles", aún en estas actividades humanas de consumo que se encuentran relativamente menos sujetas a la decepción. Más adelante acota, si el individuo participa en los asuntos públicos su mismo deseo de poder hacerlo más importante hace que llegue nuevamente a esa decepción e insatisfacción, en el caso de las democracias modernas, esta expresión se da con la posibilidad del voto, pero "la regla de un voto para cada hombre otorga a todos una participación mínima en la toma de decisiones públicas, pero también establece una especie de máximo o tope; por ejemplo, no permite que los ciudadanos registren las intensidades muy diferentes con las que sostienen sus respectivas convicciones y opiniones políticas". Pero a pesar de ello asisten a votar, participan, mecánicamente, apáticamente, y si bien no es lo ideal es una posibilidad. Resume, "la sociedad industrial ha tendido a privar al trabajo de elementos afectivos y expresivos y a convertirlos en una relación puramente instrumental; trabajamos a fin de ganar un ingreso; el trabajo se concibe así puramente como un costo aceptado para obtener un beneficio completamente separado", sin embargo, delinea someramente la idea de revertir esta idea de separación tajante entre lo privado y lo público con ideas "constructivas...por ejemplo un mayor grado de participación en el lugar de trabajo podría subsanar la división instrumental-expresiva y pública-privada; tal participación aumentaría la satisfacción del trabajo -volviendo el trabajo menos instrumental- y también introduciría un elemento de publicidad en el esfuerzo de trabajo privado". Hirschman, Albert O. *Interés privado y acción pública* México, FCE, 1986, Pp. 29, 39, 116, 147 y 148.

públicas aporta mucho a la integración nacional, puesto que permite que la política aparezca como fruto de la ciudadanía.

Es importante señalar que la participación hay que obtenerla en el nivel, oportunidad, tiempo, espacio y escenario en que es posible que se dé, y sobre temas muy precisos. No se puede pretender que una persona que tenga un problema determinado dé una opinión sobre una gran variedad de temas. Lo anterior en virtud de hay responsabilidades que el Estado no puede delegar: si se le entrega más poder al ciudadano, no es para que confunda que él va a ordenar al Estado, en política se debe considerar al ciudadano, pero nada más.

En suma, la existencia de ciudadanos es implícita y alude a la capacidad o incapacidad para encontrar, de parte de ambas partes -ciudadano y Estado- canales de ampliación de los espacios de debate y participación. Más aún, al interior de las estructuras administrativas existen ciudadanos, por ello esta necesaria relación debe darse tanto con los de afuera como con los de adentro. Es una necesidad mutua de activismo en el sentido de interés en lo que pasa y por qué sucede. Información nutrida de la acción gubernamental (no por gracia, sino porque también en ello va implícita parte de su racionalidad en el sostenimiento de su poder), que fomente la capacidad de respuesta tanto individual como colectiva.

1.5.1. Democracia

Para que haya futuro para la democracia se deben rehabilitar los principios de alianza cívica, que van más allá del dominio del territorio. Debe ofrecerse una alternativa plausible. Esto significa reafirmar los compromisos de inclusión cívica y no sólo la etnicidad; evitar las huidas hacia el proteccionismo, y alentar los proyectos internacionales comunes y las lealtades más allá de los vínculos étnicos e incluso culturales. Quiere decir conceder la participación de todos los pueblos que conformen una sociedad u Estado, en la cultura, en la participación del erario público. Asimismo a las organizaciones locales e internacionales que podrían eventualmente ayudar a las democracias a combatir la destrucción de estructuras que ha dado paso a la indiferencia, el tribalismo y la fragmentación del progreso. Esta recuperación no será ni rápida ni fácil; las crisis morales de la democracia

tienden a ser prolongadas y contagiosas y sólo pueden revertirse por medio de un compromiso que se extienda más allá de las fronteras y entre éstas.¹¹⁷

Es el mismo Schlesinger quien dice, “la democracia moderna es el retoño político de la tecnología y el capitalismo, las dos fuerzas más dinámicas –es decir, desestabilizadoras- del mundo actual.” Ambas se impulsan más lejos y violenta los nexos de control social y de la soberanía política. La tecnología creó el reloj, la imprenta, la brújula, la maquina de vapor, el telar mecánico y las demás innovaciones que sentaron los cimientos del capitalismo y que a su vez generaron el racionalismo, el individualismo y la democracia. Al principio, el progreso tecnológico fue asistemático e intermitente, pero no tardó en institucionalizarse. El mayor invento del siglo XIX –dijo Alfred North Whitehead- fue el método de invención continua; el paso de la fábrica a una basada en la computadora es más traumático al que vivieron nuestros bisabuelos. La revolución de la computadora es mucho más veloz más concentrada y más drástica en su impacto.¹¹⁸

Pero aún cuando el ideal del ciudadano descansa en prácticas democráticas, este marco de actuación es una estructuración superpuesta al mercado capitalista, el cual no es ninguna garantía de democracia, como lo han demostrado ampliamente Deng Xiaoping, Pinochet y Franco, por no mencionar a Hitler ni a Mussolini. La democracia precisa del capitalismo, pero el capitalismo no precisa de la democracia, al menos a corto plazo. Si en la teoría económica el capitalismo descansa sobre el concepto de equilibrio, en la práctica sus propias virtudes lo llevan al desequilibrio. Es decir, conservadurismo o libre mercado. Según George Soros, “La búsqueda sin inhibiciones del interés propio, tiene por resultado desigualdades intolerables e inestabilidad.”¹¹⁹

Por lo tanto, para una correcta definición e inclusión del ideal ciudadano, en la vida fáctica, se requiere que en los próximos años los principales puntos ideológicos y políticos de la democracia liberal giren hacia una consolidación de la democracia, que incorpore fenómenos y prácticas como: estructura familiar,

¹¹⁷ Arthur Schlesinger Jr., “¿Tiene futuro la democracia?”, en *Revista ESTE PAÍS*, (México: noviembre 1997), Núm. 107, págs. 10-11

¹¹⁸ *Ibid.* Pág. 3

¹¹⁹ *Ibid.* Pp. 4-5

religión, valores morales, conciencia étnica, civilidad y tradiciones históricas particulares. Así como las instituciones democráticas descansan en una sociedad civil sana, la sociedad civil a su vez tiene precursores y precondiciones al nivel de la cultura. La cultura se puede definir como un hábito no racional y ético transmitido a través de la tradición; aunque es maleable, tiene tendencia a cambiar con lentitud.¹²⁰

1.6.LA CONSTRUCCIÓN DEL PARADIGMA

Paradigma como orientación de conocimiento, como interpretación del contexto, realidad subjetivada dada por la posición. En términos simplistas existen contraposiciones, lo revolucionado por el conocimiento a la manera kunhiana, lo normal a lo considerado como nuevo campo y espectro específico. Tal es el caso del *Paradigma* y de su utilidad como revelación y aproximación cognoscitiva del fenómeno, como el orden prefigurado por la Institución Estado, que es posicionamiento ofrecido a la génesis y desarrollo que la sociedad, como colectivo instituyente, institucionaliza las relaciones entre los ámbitos públicos-públicos, privado-públicos y que, formalizadas, contribuyen al fortalecimiento o decaimiento del Estado.¹²¹

Desarrollo implícito a esferas de autoridad y capacidad organizativa de sus miembros. En esta se presentan particularidades en los órganos creados para tal efecto. Una peculiaridad es su indisolubilidad. Mas, para efectos de análisis, se desglosan y diseccionan. Gobierno, formas de poder, instituciones, son piezas del rompecabezas. Cada una ofrece diversas explicaciones. Se parte de lo dado y diseñado, existen las modelaciones teóricas e intuiciones empíricas. La producción del conocimiento implica trabajo académico y de formación en un

¹²⁰ Francis Fukuyama, "El futuro de la democracia. La primacía de la cultura", en *Revista ESTE PAÍS*, (México: noviembre de 1995), Núm.85, pág. 22

¹²¹ En el espléndido texto de *Ciudadanos sin brújula*, Cornelius Castoriadis discute sobre la cuestión ¿qué mantiene unida a la sociedad?, analizando de forma, por demás elocuente y convincente que dicha unidad desde luego es la institución, la suma total de sus instituciones particulares, "la institución de la sociedad como todo". Estas son las normas, los valores, el lenguaje, los instrumentos, sus procedimientos y métodos para tratar las cosas, hacer cosas y particularmente lo que el 'yo' individual, por tanto en la acción, configuración y distinción del hombre y su interacción con los otros individuos. Castoriadis, Cornelius **Op. Cit.** Pág.142.

campo específico del conocimiento social, y al mismo tiempo, delimitar un campo problemático o una temática que interesa. Confluyen lo epistémico, lo teórico y metodológico.

Limitación y delimitación que sobre lo social existe. Lo construido, por una parte, estructurado en realidades sociales específicas. En todo, destacar, coherencia, significa lógica y posicionamiento de explicación del fenómeno social. Construcción del producto y construcción del individuo y su interrelación. Por ello el conocimiento no es sujeto rígido de Paradigmas "trascendentales" o de Leyes Universales, sino su utilidad es lo que explica y lo que ofrece de comprensión; su aprehensión, entonces, no elude su significado como partícipe en la configuración y cosmovisión del mundo social.

Sin embargo, como reflejo de la complejidad social, coadyuva a relacionar los elementos que propician la innovación en la investigación social. Subsumidos los Paradigmas en estructural-funcionalista, antropología cultural, psicocultural y evolucionismo; es que en las décadas de 1960 y 1970, la teoría weberiana es redescubierta por la antropología simbólica e interpretativa, preocupada por la importancia del significado y el potencial humano para activar creativamente el mundo. Contrapuesta en grado sumo a la denominada economía política.¹²²

En su desarrollo, aportan las pautas del análisis. Reconocen la existencia de la organización institucional y los patrones culturales, aspectos que no determinan la acción; por lo cual, importa el estudio de la práctica, que complementa el estudio de sistemas o estructuras. Indican, "mediante la relación entre la acción humana y el sistema, buscando explicar éste último mediante la práctica."¹²³

Lo que interesa destacar es que un paradigma, a decir de Kuhn, es "lo que comparten los miembros de una comunidad científica y a la inversa, una comunidad científica consiste en unas personas que comparten un paradigma",¹²⁴ donde no es la recta final del conocimiento. Dado que la evolución social no se

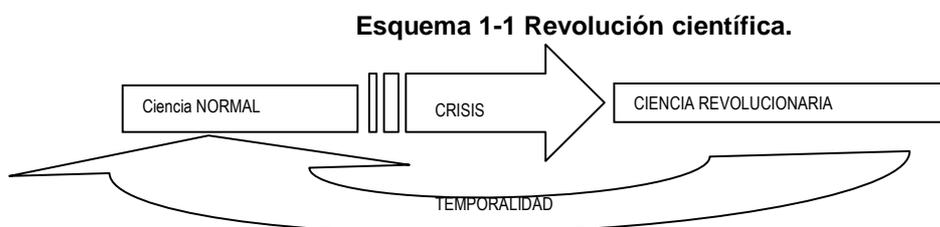
¹²² Ruano, Leticia *De la contradicción de los otros por nosotros a la construcción del nos-otros*. En <http://educación.jalisco.gob.mx/consulta/educar/12/12Letic.html>

¹²³ Ortner, Serry B *La teoría antropológica desde los años sesenta* México, UdeG, S/F, Pp. 38-45

¹²⁴ Kuhn, Thomas *La estructura de las revoluciones científicas* México, FCE-Breviarios, 2002, Pág. 271.

detiene, la ciencia evoluciona, ya sea por necesidad o por indicaciones contextuales. Por ello se hace necesaria la transición en el compartido común de conocimientos y supuestos científicos del paradigma.

La evolución es un paso que no tiene que ver con la desaparición de la construcción del paradigma, es sólo una preparación hacia su madurez. Con ello se prepara el terreno para concebir nuevos escenarios y nuevas pautas que transforma no la presencia de un paradigma, sino antes bien, su naturaleza. Únicamente después del cambio "es posible una investigación normal de la solución de los enigmas."¹²⁵ Es un acto donde la ciencia adquiere un carácter Provisional. Una concreción de lo anterior se puede visualizar con el siguiente esquema:



Fuente: Elaboración propia.

Es el tránsito de la verdad explicada a ojos del científico, dentro de una comunidad históricamente emergente. Referencia de contexto, de observación, de postulación de teorías e interpretaciones. Es, asimismo valores verdaderos y la aceptabilidad de los enunciados científicos dentro de un paradigma, lo cual entraña una circularidad inevitable en el razonamiento científico, es pues "el concepto de paradigma el que ha de proporcionar la base para una comprensión hermenéutica de la ciencia". Percepción limitada por la estructura "históricamente cambiante del esquema conceptual de una comunidad, por una estructura léxica o, simplemente, el léxico".¹²⁶

Partiendo de ello se puede decir que los elementos que conforman la idea del Paradigma Burocrático son elementos que en la actualidad tienen que ser revisados. Lo anterior bajo la óptica de que la racionalidad weberiana, concebida como departamentalización, y toma de decisiones, no necesariamente tiene que

¹²⁵ **Ibid.** Pp. 274-275.

¹²⁶ Juan Carlos León y Ramírez *El Problema de la Confidencialidad Gubernamental y la Gestión Pública en el Contexto de la Transición Democrática* México, UNAM, Agosto del 2000

ver con una administración pública que evoluciona y que ahora se transforma en más aperturada hacia y para con la sociedad a la cual sirve.

Dice Preworski, la burocracia no tiene ningún reflejo con la sociedad por el simple hecho que ésta no la ha designado; mas su lealtad tiene que ver con el político electo, entonces esta organización burocrática no tiene compromiso social, luego entonces no existe esa idea de Resultados, lo que implica una consideración más intrínseca entre gobernante y gobernado, entre Estado y sociedad, entre esfera pública y esfera privada.

En tal sentido, radica primero conocer los elementos del pre-paradigma, para poder analizar los supuestos del post-paradigma. Situación deseable, ya que de su discernimiento, puede coadyuvar a proponer estructuras organizacionales acordes a esta confrontación entre rigidez-flexibilidad, lealtad-profesionalización y expectativas-resultados.

En resumen, la teoría es la “completa constelación de creencias, valores, técnicas y así sucesivamente, compartidas por una comunidad científica dada. Por paradigma se entenderá el caso de “aquellas realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica”¹²⁷. Significa que la teoría sobre la que se funda la idea de burocracia es aquella que proviene de esquema racional del estado liberal capitalista del siglo XVII.

Uno de los paradigmas derivados de éste, el de la burocracia, es el elemento distintivo de la sociedad con un modo de producir particular, donde la reglamentación, la jerarquía y los preceptos legales son la base de tal acontecimiento. Sin embargo, el hecho negó y sustrajo el componente de igualdad y libertad individual. Por tanto la búsqueda por redefinirlo y/o revolucionarlo en otro diferente, anima la discusión presente.

¹²⁷ Kuhn, Thomas **Op. Cit.**, Pág. 269.

CAPÍTULO II TENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El presente capítulo aborda las consideraciones que enmarcan el proceso de transformación del Estado, sobreentendiendo con ello la necesaria transformación de los aspectos instrumentales, y sobre todo, los referidos a sus estructuras. Se habla de reforma, de modernización, cambio, modificación y más del Estado. Pero en realidad el Estado no cumple esas caracterizaciones. El Estado se encuentra ahí, y permanecerá durante un largo trecho de historia, en tanto la propia sociedad no lo haga, es decir, no cambie.

En otro sentido, la Administración Pública apunta su futuro, en un mundo donde se propugna por una disminución en la intervención del Estado en los asuntos públicos, es decir, un mundo en donde se piensa que el Estado debe ser mínimo, reducirse a sus funciones básicas de seguridad interna y externa, nada más. Sin embargo, es un continuo proceso de cambio donde se incluyen posturas en sentidos opuestos: Aquellas que incluyen más control gubernamental, otras que propugnan por el ejercicio de la responsabilidad mutua, más públicas.

De esta manera, se revisan las posturas que más impactan y transforman a la Administración Pública contemporánea. Entre éstas se encuentra el trasfondo de la Reforma en el Estado; asimismo se incluye la transformación acaecida en el desarrollo del proceso de reforma citado. Así, la Administración pública del Estado de Bienestar, denominada Progresiva, pasa por la Nueva Administración Pública, hasta llegar al componente más influyente de dicha reforma, el New Public Management. En este lapso, se han incluido al terreno del ejercicio administrativo gubernamental amplios cuerpos conceptuales e instrumentales que propugnan por la atenuación de la discrecionalidad y de la secrecía, a estadíos donde el componente público sea el marco de consolidación de las aspiraciones y recurrencias político-democráticas.

2.1 LA IDEA DE REFORMA EN EL ESTADO

La reforma "es un cambio que en términos de velocidad, alcances y dirección se va implementando de manera gradual y que afecta de forma limitada

y específica a las instituciones que conforman un Estado".¹ Los cambios operan acorde a los requerimientos y situaciones específicas de cada país, no hay proceso único de Reforma del Estado.² Se pueden entender éstas como las reglas del juego de la sociedad moderna para su mejor funcionamiento, económico y político. En suma, el Estado es el que debe hacer coexistir a la sociedad a través de las instituciones. México no es ajeno a estos cambios; y si decimos que los cambios se dan en sus instituciones estaremos indicando que las relaciones y capacidades del Estado se ven a través de la calidad de sus instituciones, entonces habremos de revisar estas instituciones (normas, leyes, reglas, entre otras).

Entonces la reforma estatal implica un cambio de perfil del Estado, su redefinición en cuanto a su papel y su búsqueda por redefinir "las fronteras de lo público y lo privado, como parte de un proceso de retracción de la intervención estatal, que contribuye a una nueva relación del Estado con la sociedad en un contexto de globalización e interdependencia mundial."³ Para el autor citado, el caso mexicano ejemplifica lo anterior, y plantea tres puntos donde se ubica un proceso que pudiera parecer local, sin embargo, resulta aplicable a un número de países que transitaron de un Estado omnipresente, a otro diferente en su relación con el público-privado y público-público; este se puede ubicar a partir de 3 supuestos:

- 1) Reacomodo del Estado como poder y como aparato para: la gobernabilidad de un régimen que empezó a ser obsoleto; readecuación del desarrollo económico a las condiciones internacionales, al término del modelo de Estado de bienestar;
- 2) ha sido una constante, por lo menos en los últimos 20 años, pero en esta última fase, cuyo objetivo es la implementación de un nuevo proyecto de país, y
- 3) ha tenido distintas fases de política económica:
 - a) reordenamiento económico en las finanzas públicas,
 - b) se despliega con mayor claridad la forma de inserción del país a la economía norteamericana, en donde se hace una férrea defensa del TLC

¹ Sánchez González, José Juan. *Administración Pública y Reforma del Estado en México*. México INAP 1998, Pág. 39

² *Ibid.* Pág. 39

³ *Ibid.* Pág. 40

como la vía de solución para el crecimiento interno a la inevitable interdependencia mundial.⁴

El asunto no es menor, el arma ideológica de la transformación es el ideal democrático. Sin embargo, en él se inscribe la concepción transitoria de que a menos gobierno más democracia. Es probable, pero se olvida que la democracia por sí misma, estructurada en instrumento (elecciones) y herramienta (voto), no genera mejores condiciones de vida. Por ello, se hace necesaria la presencia del mercado, única institución que produce insumos y genera recursos. Así, podemos afirmar, tal como lo anota Robert Dahl: la vida estatal está más viva que nunca. El Estado y sus instituciones adquieren ahora más relevancia de la que varios indican, es decir, esta más presente en la sociedad y la sociedad en él, en razón de disminuir los efectos perjudiciales que el mercado, en su accionar competitivo, genera en la vida social.⁵

Se quiere exponer que el Estado, como la institución de instituciones en la vida social, está más vivo y vigente que nunca. Sus detractores han vuelto la vista a su poder, no para volver a un pasado anterior y reciente, sino para comprobar que el mejor agente de cambio hacía mejores opciones para todos en todos los ámbitos de la vida en sociedad, entre individuos, entre grupos, entre naciones, es el mismo Estado

Por lo anterior, comprender y repensar que estos correctivos pretenden, bajo la perspectiva política de administrar menos y gobernar más, en cuanto a la convivencia política, encontrar nuevos planteamientos que favorezcan la calidad de vida de la sociedad; no en abstracto, sino entendiendo que existe una realidad y elementos concretos de la existencia del Estado, como son su población, sus recursos naturales, su espacio territorial, sus fuerzas concurrentes y divergentes, sus instituciones, sus sistemas de autoridad, sus funcionarios y la variedad de medios susceptibles de utilizarse para conseguir fines positivos o negativos.

En este marco las nuevas formas que aplican los gobiernos resaltan la necesaria implicación de todos los actores individuales y públicos. Esta nueva

⁴ **Ibid.**, pp. 40

⁵ Dahl, Robert *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid, España, Taurus, 1999, Pp. 198-199

relación entre Estado y sociedad abarca una extensa y compleja red de problemas, se habla de reforma, como si se transformara la misma sociedad, se habla de modernización, como si, en países como México, se estuviera llegando a un alto nivel técnico-tecnológico. Es necesario partir de algo más tangible, más terrenal. Es impostergable precisar que lo que hace público al gobierno y a la administración pública es el individuo-ciudadano

El reto de la Administración Pública, ante un panorama mundial que la rechaza porque dicen que impida el florecimiento del individualismo y otros por reconocer en ella años de burocracia pública costosa y deficiente en la distribución de los bienes y servicios, atacándola, por no haber obtenido los beneficios de la planificación y la regulación públicas, por haber alentado un sistema tributario inequitativo y oscuro y una empresa pública grande costosa, es dilucidar por dónde debe girar su rumbo.

Es más probable que se expanda para estimular las economías, proporcionar empleos, aumentar el bienestar social, fortalecer la infraestructura pública, mantener el empleo privado, hacer valer los derechos humanos fundamentales y salvaguardar el medio ambiente, allí donde puedan acopiarse recursos para tales tareas. Sin olvidar que la mala administración pública aún prolifera en todos lados. Por ello "lograr más con menos" representa retos y oportunidades que la Administración Pública desatendió en los tiempos de recursos abundantes y presupuestos públicos más y más abultados, cuando nadie se paraba a escatimar. Ahora el público reclama más valor por su dinero.

El requerimiento de profesionales bien entrenados que sean completamente diferentes de los burócratas clásicos, es una de las formas en que la Administración pública busca su propio fortalecimiento. Pero esta nueva perspectiva profesional no debe ser unidimensional, ya que su éxito estriba en poder conocer el espectro administrativo con amplitud y tener la posibilidad de crecer como profesionistas, actuando ante las situaciones cambiantes y complejas de la sociedad.

Bajo el perfil de la globalización debe buscarse ampliar el campo del método y de la filosofía y ser abierto, competitivo, adaptable ante el nuevo perfil

estatal, convirtiendo al servidor público en un agente del cambio estructural en la redistribución de los recursos y los beneficios, en suma la democratización del poder. La misma importancia del cambio administrativo y de su modernización radica en que no se puede iniciar una reforma sin contar con el personal apropiado.

Esta última es una nueva relación entre gobierno y ciudadanía, se ubica en los planos de la nueva relación Estado-sociedad y viceversa. Es un viraje en la percepción del Estado, por la creciente importancia que los ciudadanos están dando al desempeño eficiente de sus gobiernos, como en función de la consolidación de las otras reformas.⁶

2.2. LA ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL

Una de los aspectos que se revisan como antecedente y en comparación a los nuevos esquemas de estudio, son los problemas gubernamentales contemporáneos confrontados a la luz de los cambios en el contexto socio-tecnológico y de gobernanza⁷ que se enfrentan en el siglo XXI. En tal sentido, la revisión a los antecedentes, argumentos y posiciones acerca del trabajo administrativo, tiene una intrínseca correlación con la de los gobiernos. En este esquema, se anotan, entre otros:

- a. comportamiento y motivaciones de los servidores públicos en el proceso administrativo
- b. el marco institucional que integra y acciona la organización administrativa a gran escala por los gobiernos, y

⁶ Méndez, José Luís “¿Vieja o nueva administración pública? Una propuesta ante los dilemas de la modernización administrativa” *III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, España, del 14 al 17 de octubre de 1998

⁷ Para Carlos Fuentes y Gabriel García Márquez el término correcto de la traducción de Governance es el anotad arriba, en un sentido de asimilación correcta de los neologismos técnicos y científicos antes, indican ambos, de que se nos infiltren sin digerir, señalando el primero: Creo que no seremos excepción a la verdad que se perfila con claridad cada vez mayor. No hay globalidad que sirva, no hay globalidad que valga sin localidad que sirva. En otras palabras: no hay participación global sana que no parta de gobernanza local sana; y la gobernanza local necesita sectores públicos y privados fuertes y renovados. El Estado es necesario, el Estado no es superfluo. No hay economía desarrollada que no cuente hoy con un Estado no grande, sino fuerte; no propietario, sino regulador”. Discurso ante el Senado de la República de México el 16 de noviembre de 1999, en amadeo.sola-gardello@cec.eu.int

- c. la relación de la administración pública con la política, y de éste último como con la sociedad.

De lo anterior, se indica, la política es la cimiento y sistema que contiene al subsistema o lo administrativo, y de su cooperación mutua, resulta la relación, - definida en sí y por sí-, con la sociedad. Así, democracia-antidemocracia, participación-totalitarismo, buen gobierno-dictadura, etcétera, no es sino derivación y formación de la relación anotada al principio. Es un análisis que parte de comprender lo particular (privado) para conocer lo general (público), y viceversa, lo público (gobierno) como parte y derivación de lo privado, moldea la relación de los componentes del Estado: Sociedad-Estado.

En tal sentido, los gobiernos actuales, como resultado del desarrollo del Estado de bienestar, del fin de la Segunda Guerra Mundial, y de la transformación psicosocial de mediados de 1960, contienen una característica que los hace distintivos: “el aumento del número y complejidad de las funciones del gobierno, ha originado demandas sobre el mismo a las que es más fácil hacer frente por medio de mayor capacidad en la burocracias pública”.⁸ En tal sentido, indica Guy Peters, lo asistencial del Estado ha construido una burocracia pública que cobra importancia, que teóricos, gobernantes y gobiernos no imaginaron. Este aspecto, anota el mismo autor, no es reversible, es decir, su afianzamiento continúa en una posición poderosa en la toma de decisiones políticas. Posiblemente ese poder sea nada más un requisito del gobierno efectivo en la sociedad contemporánea.⁹

2.2.1.- Administración Pública Progresiva

La Administración Pública Progresiva (APP) fue, en su momento, un cambio paradigmático. Sus esquemas ahora sirven de asidero para modificar radicalmente las fuentes del análisis público y proponer un cambio (una apuesta, en realidad, con riesgos implicados) de “énfasis y estrategias de acción gubernamental y de las relaciones entre el aparato, el poder legislativo y la sociedad, en un régimen

⁸ Peters, Guy “Public Policy and Public Bureaucracy” Citado por Ferrel Heady *Administración Pública. Una perspectiva comparada*. México, FCE-CNCPyAP, 2000, Pág. 495.

⁹ **Loc. Cit.**

político particular”¹⁰. El razonamiento que sugiere su revisión es que constituyó las bases de construcción de los mecanismos de control y dirección weberianos, situación que es apenas, “el paso lógico para burocracias de este tipo”¹¹

José Juan Sánchez González hace referencia al asunto cuando indica “la Administración Pública Progresiva (APP) puede ser interpretada como parte del proceso hacia la ‘modernización’ social. Max Weber fue el primero en 1911 en caracterizar la ‘democracia moderna’ en términos muy parecidos a los del modelo de la APP (incluyendo una carrera para toda la vida, pagas fijas y no fluctuantes en función de la actividad, y un énfasis en las reglas de procedimiento)”¹². En un sentido procedimental, el componente weberiano de racionalidad administrativa se asentó como sinónimo de modernización administrativa. La consolidación del supuesto legal racional de la administración es cosunstantial al desarrollo del esquema gubernamental estatal y “fue el símbolo de la modernidad en la administración pública”¹³

Si bien es cierto que la administración pública tiene un punto de acentuación hacia finales del siglo XIX y principios del siglo XX, básicamente en EUA, del papel del gobierno en la construcción y desarrollo mismo del Estado capitalista. A este respecto, el propio Omar Guerrero en su libro **La teoría de la Administración Pública**¹⁴, indica que la administración pública como la conocemos actualmente es heredera de la tradición cameralista, es decir de las estructuras administrativas que se crearon en el Estado Absolutista; sin embargo, es necesario aclarar que esa tradición es particular a ese contexto y no se puede siquiera pensar aplicarlo a un esquema donde impera el modo de producción en masa, propio de la sociedad y el Estado capitalista, además, la estructura jurídica de ambos es completamente opuesta.

Por tanto, se puede hablar que la APP, al momento que el gobierno de los estados industrializados, como lo fue EE.UU., se involucraron fuertemente con las

¹⁰ Arellano Gault, David “Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* No. 23 Julio 2002, Caracas, Venezuela. Pág. 2-3.

¹¹ *Loc. Cit.*

¹² Sánchez González, José Juan *Gestión Pública y Governance* México, IAPEM, 2001, Pág. 119.

¹³ *Loc. Cit*

¹⁴ Guerrero, Omar *La teoría de la Administración Pública* México, Harla, 1986, Pág. 13.

acciones y esquemas de ampliación, desarrollo y diseminación del modelo hacia otras latitudes de su espacio territorial, “el gobierno implicaba un compromiso sustantivo con el desarrollo general de una nación, como motor principal incluso”¹⁵. En tal sentido, es con la aparición de las obras de Woodrow Wilson *El estudio de la administración* en 1887 y de Frank Goodnow *Política y administración* en 1900, mismos que parten de criterios que, “fueron atacados prácticamente de inmediato y dados por muertos por Waldo (1947), Simon (1947) y Dahl (1981). Así, siguiendo la metáfora lúdica de Hood, la NGP “derrotó” a un dinosaurio que llevaba por lo menos 30 años muerto”¹⁶. Entre los argumentos debatidos al primero están:

1. La administración pública está separada de la política activa.
2. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas.
3. Aunque la política se ajusta a las tareas de la administración, no se debe permitir que manipulen sus oficinas.

En tanto del segundo se anotan:

4. Es la actividad de todo gobierno.
5. Es la actividad del gobierno, con excepción del poder legislativo.
6. La actividad del gobierno en su aspecto ejecutivo.¹⁷

Los anteriores criterios cubren aspectos sustantivos de la actividad gubernativa de un Estado, sin embargo, sus elementos se consideraron parte de esquemas parciales e incompletos de la misma acción del gobierno. Debe entenderse que “la existencia de una corriente homogénea de la APP es sumamente débil”¹⁸. Ello en un sentido explicativo del por qué no se puede hablar de corrientes que creen que se desmantela una tradición anquilosada y desfasada por una nueva mejor y más moderna. “La importancia y trascendencia de la APP se debe en mucho a que los supuestos sustantivos que le dan vida son

¹⁵ Arellano Gault, David “Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México” *Revista del CLAD Reforma y Democracia* No. 23 Julio 2002, Caracas, Pág. 3.

¹⁶ *Loc. Cit.*

¹⁷ Sánchez González, José Juan *La administración pública como ciencia. Su objeto y su estudio*. México, IAPEM-Plaza y Valdés, 2001, Pág. 172

¹⁸ Arellano Gault, David *Op. Cit.* Pág. 3.

recurrentes a diferentes gobiernos en diferentes realidades”¹⁹. La APP tuvo dos partes bien definidas:

- a. se basa en la observación de que, por un lado, el gobierno es pieza sustantiva del desarrollo económico y social de una nación,
- b. es un motor fundamental que requiere de un aparato administrativo grande, fuerte y efectivo.

Pero también tiene límites, enunciados por la ascendencia de las tareas y complejidades de los Estados y los gobiernos, se pueden enunciar las siguientes:

- I. un gobierno solo, sin vigilancia, es un gobierno seguramente corrupto e incompetente,
- II. ello recrea un gobierno con una burocracia más poderosa que los políticos electos legítimamente.²⁰

Choca, de forma inmediata con la idea de dirigir una acción racional y eficiente. Precisa de un planteamiento diferente al gobierno, esto es, la dicotomía entre:

- Gobierno autoritario frente a un gobierno democrático.
- Gobierno discrecional frente a otro representativo.

La oposición implica que, deba de trasladarse al plano de la legalidad y de la legitimidad el esquema legal racional, así como definir las políticas a partir de la estructura republicana del Estado constitucional: A través de representantes y funcionarios electos, por ende autorizados para tomar decisiones por los ciudadanos. Pero por otro lado, requiere:

- Un cuerpo especializado, es decir, organizado ex-profeso y sin mediar esquemas de elección, para ejecutar lo dispuesto por la política del gobierno.
- Un cuerpo organizado de profesionales que operan la ley a partir de los elementos técnicos y jurídicos contenidos en el Estado.

Entonces, los elementos de la APP se reconvierten constantemente con los elementos que instauran la lucha y actividad política. Se incluye, en la acción de gobernar la contraposición entre:

¹⁹ **Ibid.** Pág 4

²⁰ **Loc. Cit**

- Equilibrio en los poderes de los gobiernos constitucionalistas.
- Sistema democrático y la acción gubernamental
- Democracia e influencias políticas, de grupos y actores de la política, en el corto y largo plazo.

Por lo tanto, y tal como se anota al inicio, el incremento en la complejidad de los Estado conforma y espectro donde la lucha por el poder y la toma de decisiones están intrínsecamente relacionados. Anota Hood, “de alguna manera, implícitamente, la APP fue constituyendo una serie de supuestos para interpretar esta realidad”²¹ Primero, que la influencia política sobre la administración pública es en general perniciosa debido a la naturaleza oportunista y cambiante de los políticos profesionales. Sin claras fronteras, los políticos podrían usar al aparato administrativo para su propia conveniencia. “En la arena económica, la situación era compleja también. En una sociedad en pleno crecimiento industrial, los problemas más recurrentes los representaban empresas tendientes a convertirse en monopolios y oligopolios, fuentes de poder sumamente grandes, capaces de influir en las decisiones gubernamentales (por su peso) en su beneficio y en contra del beneficio colectivo”²².

Por lo tanto la APP, confrontó las ambiciones de los más poderosos con la calidad ética de la gestión de los asuntos públicos, hecho en el cual se intentó enfrentar a partir de la conformación de un sistema equitativo, paliar la codicia de los más poderosos política y económicamente, no olvidando su contexto, es decir, el de una sociedad industrial, en pleno crecimiento, donde era imposible controlar ese carácter competitivo del capitalismo. Por lo tanto, se identificaron dos caminos para solucionar ese aspecto:

1. El gobierno es un mal necesario que hay que controlar, manteniéndolo pequeño, limitado, amarrado.

²¹ Hood, Christopher. *Explaining Economic Policy Reversals*. E.U., Oxford: Oxford University Press, 1994, Pág. 33.

²² Arellano Gault, David **Op. Cit.** Pág. 4.

2. Se hacía indispensable que la administración pública fuera separada, mejor aún, aislada de las influencias políticas y económicas, llenas de intereses particulares y mecanismos para influir sobre las decisiones públicas²³.

Este es el punto más criticado de la APP; la separación, artificial. Se considero indispensable, es más, se crearon una serie de mecanismos, también compuestos, que construyeran las reglas del accionar de la administración pública. Es aquí, donde el componente weberiano aplica. Ante el poderío de los intereses económicos, se requiere de un sólido aparato burocrático “técnico, capaz de dar sentido a la política pública en su impacto económico; ante los vaivenes de los políticos electos, un sistema artificial (y algunos pensamos que en términos organizacionales, anacrónico)²⁴. Desarrollando al personal burocrático con sus propias reglas y aislado de la influencia política (el servicio civil de carrera); ante la dificultad de tomar la eficiencia y racionalidad económicas como los criterios básicos de acción, “dadas las posibilidades de ser capturado por los intereses políticos y económicos, el desarrollo de un sistema detallado, rígido, en constante perfeccionamiento, de reglas, procesos y normas, vigilado constantemente por instancias técnicas e incluso por organismos independientes externos al aparato burocrático”²⁵.

Lo anterior, se puede resumir como la búsqueda por encontrar y cimentar el sistema democrático representativo de los Estados capitalistas, es decir, se trata como indica Weber, de conducir a la democracia como el dominio no de las masas²⁶, sino de las estructuras creadas para tal efecto: el Gobierno y la administración pública, con la anuencia de éstas, determinadas y compactadas

²³ Sánchez González, José Juan **Op. Cit.** Pp. 172-173.

²⁴ Arellano Gault, David “Aspectos organizacionales de los sistemas de servicio civil: dimensiones y puntos críticos para la experiencia mexicana”. En: *UAM-Iztapalapa*, 2001, Año 20 No. 48. Pág. 18.

²⁵ Peters, Guy *The Future of Governing: Four Emerging Models*. E.U. Lawrence University Press of Kansas, 1996, pág. 45.

²⁶ Al respecto de la democracia de masas, Weber indica que esta es “la regulación abstracta de la práctica de la autoridad, la cual procede del requerimiento de “igualdad ante la ley”, y por consiguiente, del repudio de los “privilegios” y del tratamiento de los asuntos “caso por caso”. La autoridad es, entonces, una tarea profesional remunerada. El demos nunca gobierna, al contrario, es gobernado. Pero si maneja la “opinión pública”. Entonces, burocracia y ejercicio de la autoridad se equilibra al concretarse el ejercicio de las elecciones (lucha contra los notables o elite políticas). Es la equiparación de los gobernados ante el grupo gobernante, burocráticamente estructurado. En suma, se trata de la idea del poder político en función de la búsqueda de la autoridad política. Max Weber *La burocracia* México, UNAM, 1998, Pág. 20.

mediante las reglas, normas y procedimientos político administrativos del Estado capitalista. La burocracia del capitalismo, de alguna manera interpretada por Weber como una construcción social, requería del desarrollo de una compleja infraestructura, de órdenes, procesos e instituciones para el caso particular de la administración gubernamental.²⁷

El seguimiento de la acción a través de expedientes requería, por ejemplo, no sólo de detallados expedientes, sino además de las estructuras de capacitación y luego de vigilancia que aseguraran la neutralidad política y la solvencia técnica de tales procedimientos. No se podía confiar tal sistema ni a las buenas intenciones de los políticos, ni a las bondades de una tecnología que podía inferir a priori los resultados de una acción burocrática. Por ello, la APP tendería a una preferencia expresa por el uso y diseño de mecanismos artificiales y complejos para la distribución colectiva de los recursos, más que por el uso de mecanismos “naturales” de mercado; o de la construcción de abigarrados mercados artificiales de competencia laboral de carrera burocrática, más que de la utilización de administradores contratados bajo criterios del mercado laboral abierto.²⁸

El argumento anterior tiene el supuesto de “progresismo”, particular a la necesidad de intervencionismo del gobierno en un momento histórico determinado. Si en su seno se formaron las visiones más negativas de la burocracia, también se desarrollaron las líneas de apoyo a la mejora franca del interés público como (básicamente de la clase media en EE.UU.):

- la lucha contra la pobreza y la desigualdad (la Gran Sociedad le llamaron en EUA),
- el debilitamiento de las influencias nepotistas y de corto plazo de los políticos vía la creación de un servicio civil basado en el mérito

²⁷ Al respecto Crozier anota: “Max Weber nos ofreció la mejor teoría de esta maquinaria tan maravillosa y eficiente. Los demócratas y el mismo Max Weber a veces temía su falta de sensibilidad y su posible tendencia antidemocrática. Por eso, se propusieron limitarla. No obstante, en su momento nadie cuestionó su eficiencia y su enorme capacidad para obtener logros. Se le consideró la piedra angular del Estado moderno y casi de la civilización moderna”. Crozier, Michael “La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública”. Documento presentado en el *1er. Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* en Río de Janeiro, Brasil, del 7 al 9 de noviembre de 1996.

²⁸ Arellano Gault, David “Nueva Gestión Pública: Pág. 5.

- la regulación gubernamental generalizada y administrada por tecnócratas²⁹,
- la formación de una carrera en el servicio público estructurada con reglas transparentes para evitar el compadrazgo y el nepotismo de los políticos,
- el desarrollo de sistemáticas normativas que redujeran la probabilidad, vía el detalle de la ley y lo específico de la norma, de actos corruptos o socialmente inequitativos³⁰.

Tal como en la economía clásica, se supuso que la administración contenía la capacidad de autocorregirse a sí misma. Los puntos anotados arriba, se presentan como base de sus argumentos, sin embargo, tal separación parte de una polémica sobre la honestidad de la política y del político en su actividad e interrelación con los grupos económicamente poderosos. Para la administración pública, la supuesta `neutralidad` de la misma representó, como dice Hood, “en todo caso la destitución de la APP como paradigma implicaría que han desaparecido o se han controlado efectivamente cuestiones tales como el poder de los agentes económicos y de las mafias organizadas, la tendencia de los políticos al nepotismo y a la corrupción si no son vigilados o si no se tienen sistemas que limiten tales tendencias”³¹.

Por lo anterior, indica José Juan Sánchez, varios países de la OCDE empezaron a moverse hacia lo que se denominaba la `Nueva Gestión Pública`³². Reformulaciones al paradigma burocrático y en particular, aquel referido a la APP se esgrimieron. Desde la economía, con William Niskanen, y desde la propia disciplina de la administración pública, con Vincent Ostrom³³, criticaron:

1. Una visión de la política y la administración separada por un abismo técnico.
2. La organización burocrática deficiente e ineficiente³⁴ contraria al ideal burocrático weberiano, un cuerpo de especialistas y estructuras institucionales para generar los comportamientos racionales que convienen

²⁹ Hood, C. *Explaining Economic Policy Reversals*. E.U., Oxford: Oxford University Press, 1994, Pág. 63.

³⁰ Arellano Gault, David *Op. Cit.* Pág. 5.

³¹ Hood, Christopher *The Art of the State*. Oxford, Oxford University Press, 1998, Pág. 91.

³² Sánchez González, José Juan *Gestión Pública y Governance*. Pág. 120.

³³ Niskanen, W. *Bureaucracy and Representative Government*. y Ostrom, V. *The Intellectual Crisis in American Public Administration*.

³⁴ Sánchez González, José Juan *Op. Cit.* Pág. 120

a la sociedad ante políticos y funcionarios oportunistas y racionales (es decir calculadores de su beneficio).

Lo anterior, supone que no existen Resultado, es este el componente básico de la propuesta del New Public Management, opuesto a la idea de preservación de privilegios, de estructuras cerradas y que no rindan cuentas y no sean susceptibles de evaluarse (servicio civil), tanto del supuesto profesional y especializado (organizacionalmente), como de la responsabilidad en el manejo de los recursos públicos (presupuestalmente)

Esta interpretación elimina de facto el argumento de que existe una arena administrativa separada de los intereses políticos, y de que la única solución posible a los problemas públicos tenga que ver con la construcción de una esfera institucionalizada y protegida de los vaivenes políticos pero vigilada por los encargados del accionar gubernamental. Por el contrario, siguiendo esta interpretación económica del fenómeno gubernamental, es indispensable transformar el paradigma que ha sostenido a la administración pública las últimas décadas³⁵.

2.3. EL COMPONENTE NEOWEBERIANO

Otro componente a considerar para armar el rompecabezas de las tendencias del paradigma burocrático está en el neoweberianismo. Es propiamente referido al componente humano en las organizaciones. Al respecto, Keane anota que la burocratización en el mundo occidental es un proceso que avanza en el Estado y la sociedad, tanto en la esfera pública como en la privada de la vida en el capitalismo tardío. Transforma lo coactivo y el control tradicional, en uno donde “el ejercicio del poder de manipulación tiende cada vez más a emplear técnicas de supervisión, profesionalismo, ciencia y tecnología. Como consecuencia de ésta, las burocracias se están reconfigurando hasta integrar un círculo que todo lo abarca y del que según parece, a nadie se le permite

³⁵ Arellano Gault, David “Nueva Gestión Pública:...Pág. 6.

escapar³⁶. Añade lapidariamente que se extiende disciplinadamente a las organizaciones profesionales hasta las esferas más íntimas de la vida del hogar.

Qué significa, por un lado la revisión a los supuestos conceptuales que animaron la estructuración e instrumentalización de la administración pública, y por otro, la negativa o atasco que Weber mantuvo respecto del papel del individuo en las organizaciones; sin embargo, la crítica parte de la ausencia de las motivaciones tanto actitudinales como de desapego a los supuestos de institucionalidad que deben a los organismos en los que se desenvuelven. En suma, es pasar de un esquema que no explora todas las complejidades del componente humano en las organizaciones, a otro que lo pretende. El cuadro siguiente lo expone:

Cuadro 2.1 Sistema organizacional de Max Weber

Sistema organizacional weberiano	Aspecto a reforzar
1. La existencia de cooperación en las organizaciones	1. Son los individuos quienes realmente cooperan.
2. Existe buen y mal liderazgo en las organizaciones	2. El liderazgo lo ejercen individuos, así, las metas de la organización parte de los individuos.
3. La organización es una categoría estructural (jerarquía, reglas, oficina, roles, carreras, etcétera)	3. Las organizaciones son algo más que las categorías estructurales.
4. La racionalidad es un estado de la organización (División del trabajo, prácticas normalizadas, sistemas de autoridad, canales de comunicación, entendimiento, adoctrinamiento).	4. La racionalidad organizacional, no es tan mecanicista, el individuo es quien adopta la racionalidad en relación a la meta de la organización, tomando decisiones 'correctas'.

Elaboración propia con base a las ideas de Charles N. Perrow *Sociología de las organizaciones*. España, McGraw-Hill, 1991, Pág. 144-145.

El análisis neweberiano parte de la crítica a la Teoría de las relaciones humanas. Basado en las investigaciones efectuadas en la planta de Hawthorne de la Western Electric Company, en Chicago a finales de la década de 1920, referido al estudio de la aficción que conllevan los factores físicos sobre el rendimiento en el trabajo, se consolidó el eje de análisis para considerar a la organización como un sistema, donde se hace patente dos aspectos concernientes a la vida misma de la organización:

1. La resolución de problemas.
2. La toma de decisiones.

³⁶ Keane, John *La vida pública y el capitalismo tardío. Hacia una teoría socialista de la democracia*. México, Alianza Editorial, 1992, Pág. 16.

Estos aspectos son volteados hacia el terreno “donde la racionalidad fin/medios pasa exclusivamente por la eficiencia de los segundos para convertirse en una racionalización que ha gobernado por muchos años el pensamiento organizacional”³⁷. Se criticó la ausencia de apoyo empírico y de claridad conceptual y “fracasa en el intento de resolución de las realidades del control autoritario de las organizaciones y de la verdadera posición del subordinado”³⁸

Es Herbert Simon y James March, quienes aportan gran parte de sus consideraciones conceptuales, y quien a decir de Perrow, proporciona el nervio y la carne al esqueleto weberiano, dándole más sustancia, complejidad y credibilidad sin limitar la teoría organizacional a meras proposiciones sobre la conducta individual³⁹. Simon con ***Administrative Behavior***, y el libro ***Organizations***, cuya autoría es de Simon y March, liaron dos aspectos de las organizaciones:

1. La organización como un problema de la psicología social.
2. La perspectiva estructural referida a la toma de decisiones.

El primer punto aborda un tipo de ser humano individual, moldeado a partir de su carácter de cálculo racional y toma de decisiones racionales, en razón de optar, definitivamente, por un *comportamiento* directamente correlacionar con sus metas, en suma en la toma de decisiones individuales. El segundo punto, aplica un modelo que se fortalece en un sistema, el cual se integra con el ‘yo y el otro’, cada uno pugnando por decidir racionalmente sobre el mismo curso de acción. Esto último se encuadra en la noción de que las metas dependen en gran parte de las influencias grupales, pero sin embargo, en una pugna entre entes individuales, mismos que pueden ser organizadas. Perrow anota al respecto, “La gente interioriza también las metas de la organización y busca adscripción a grupos. Tiene numerosas necesidades que requieren ser satisfechas. Características sociales como la edad, sexo, status; entre otras, influyen en la decisión.

³⁷ Ramírez Macías, José de Jesús “Teoría de la organización” en Arellano, David, Cabrero, Enrique, Del Castillo, Arturo (coordinadores) ***Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental***. México, CIDE-M.A. Porrúa, 2000, Pág. 34.

³⁸ Perrow, Charles N. ***Sociología de las organizaciones***. España, McGraw-Hill, 1991, Pág. 144.

³⁹ ***Ibid.*** Pág. 144.

Finalmente, la gente posee aspiraciones: si se satisfacen, disminuye el esfuerzo de la persona, si no se satisfacen, este esfuerzo aumenta”⁴⁰.

La trascendencia de lo anterior radica en que, si la administración es el arte de conseguir que se hagan las cosas, ésta se encuentra inmersa en una serie de complejidades que la hacen se desvirtuó. Esto nos lleva al elemento clave de la propuesta del neoweberianismo: “lo que constituye la preocupación central de la teoría administrativa es el límite entre los aspectos racionales y no racionales del comportamiento social humano; concretando es la *Racionalidad intencionada y la limitada del comportamiento de los seres humanos*, lo que los lleva a que se den por satisfechos porque no tiene el ingenio para tratar de lograr el máximo.”⁴¹

Entonces, para la administración y particularmente para el paradigma burocrático se abre una frontera que centra al individuo en el estudio de las organizaciones burocráticas. Es un interés por percibir el complejo de la decisión en función de percepciones y de cotidianidad vivificada. Implica, decisión como acción, buscando el mecanismo que forma y origina la acción. Es un concurso de los procesos de percepción de las situaciones y raciocinio, que “son los elementos clave que permiten entender y explicar el comportamiento humano. Se pasa de una comprensión de ‘hombre económico’ (teoría clásica) y de ‘hombre social’ (teoría de la relaciones humanas) a la del ‘hombre administrativo’, el cual busca la manera satisfactoria y no la mejor manera de hacer un trabajo”⁴². Simon y March, inician así la esquila del individuo dentro de la organización moderna: 1.- “eliminando la artificialidad del empleado como instrumento; 2.- sustituir esa abstracción por otra nueva que reconozca que los miembros de las organizaciones tiene necesidades, motivos e inclinaciones y son limitados en sus conocimientos y en sus capacidades para aprender y solucionar problemas”⁴³.

Imprimen, de forma tajante que dicho hombre sale a la palestra cuando, a.- decide entre alternativas su acción, “dándose en sí”, b.- el hecho anterior conlleva, *certidumbre* en las consecuencias, *riesgo* que indica consecuencias, *incertidumbre*

⁴⁰ Perrow, Charles N. **Op. Cit.** Pág. 145

⁴¹ Simon, Herbert *El comportamiento administrativo* Buenos Aires, Argentina, Aguilar Ediciones, 1988, Pp. 38-40 y 77-78.

⁴² Ramírez Macías, José de Jesús **Op. Cit.** Pág. 37

⁴³ March, James G y Simon, Herbert A. *Teoría de la organización*. Barcelona, España, Ariel, 1977, Pág. 150.

en la indefinición de consecuencias particulares; c.- utilidad en el orden de las acciones; d.- quien toma la decisión selecciona la alternativa que conduce al grupo preferido de consecuencias. Este hombre administrativo tiene metas o estrategias que indica que la organización existe en función de los límites de la racionalidad, su estructura es una consecuencia de hechos tomados como datos, y que no entran en los cálculos racionales como factores potenciales estratégicos. “Si no hay límites de racionalidad o si los límites varían de una manera rápida e imprevisible, no podrá haber estructura organizativa estable. Algunos aspectos de la estructura se modificarán más fácilmente que otros, y ello puede ser necesario distinguir entre estructura a corto plazo y a largo plazo”⁴⁴.

Se incorporan al neoweberianismo cuerpos teóricos tales como: Nuevas Relaciones Humanas; Análisis del Poder y del Discurso Organizacional. Enfocándose, el primero, por la búsqueda de estructuras organizacionales cada vez más flexibles y adaptables a los nuevos esquemas de producción, básicamente en las nuevas formas de competencia donde el esquema de *Calidad* se puso a la palestra de lo *Estratégico*. Entre los autores de tal corriente encontramos a Ch. Argyris, A. Maslow, F. Herzberg y A. Tannenbaum con temas como:

- Desarrollo de estructuras participativas que permitan la autorrealización de los trabajadores y su libertad respecto de la rigidez burocrática.
- La motivación se considera como el factor que determina la productividad ya que sólo en un empleado motivado y con posibilidades de colaborar es un empleado dispuesto a cooperar.⁴⁵

Mientras el poder y el discurso organizacional se estructuran en torno a la categoría *Poder*, Weber dice al respecto, que es una capacidad para influir en otros para que hagan lo que uno desea que hagan incluso, si es necesario, en contra de su voluntad⁴⁶, se incluye de la sociología de la dominación, su carácter racional y de jerarquía para dominar a partir de estrategia y destreza táctica por

⁴⁴ *Ibid.* Pp. 151 y 188.

⁴⁵ Ramírez Macías, José de Jesús *Op. Cit.* Pág. 38

⁴⁶ Weber, Max *Economía y sociedad*, Tr. José Medina Echevarría, ver “I Estructura y funcionamiento de la dominación. 1. Poder y dominación. Formas de transición”, México, FCE, 1969, Pp. 695-752.

parte de los actores sociales; se consideró entonces que esto da pie a la propuesta de “poder formal” y “poder real” o la distinción entre organización “formal” e “informal”⁴⁷

El flujo composición y recorrido del Poder es el centro de tal cuerpo teórico. Es Michel Crozier quien en su texto *El fenómeno burocrático*⁴⁸, advirtió como se forma el poder dentro de las organizaciones: El control de los espacios de incertidumbre, ajena al nivel de formalización y prescripción burocrática, ello, representa una fuente potencial de poder⁴⁹.

Esta corriente, se interna en el neoweberianismo a partir de orientar y priorizar “tanto las formas institucionales como los mecanismos mediante los cuales el poder es alcanzado, rutinizado y disputado. El énfasis está puesto en las grandes restricciones y las determinantes del comportamiento, principalmente en las formas de poder derivadas de las estructuras de clase y propiedad, pero también en el impacto de los mercados y agrupaciones y últimamente, en las estructuras normativas de género”⁵⁰.

2.3.1.- Reorganización gubernamental

El componente neoweberiano da pie a uno de los mayores retos para consolidar en mejor a la administración pública: Reorganizar más eficientemente a

⁴⁷ Ramírez Macías, José de Jesús **Op. Cit.** Pág. 39

⁴⁸ Crozier, Michel *El fenómeno burocrático*. Buenos Aires, Amorrortu, 1969

⁴⁹ Aparentemente el papel desempeñado por los trabajadores de mantenimiento en términos formales era marginal en virtud de que se consideraba que el trabajo de los obreros de producción era realmente importante. Por lo tanto, el trabajo de los obreros de mantenimiento estaba asegurado solamente si los de producción sufrían alguna avería en sus máquinas de trabajo. En esta empresa el grado de burocratización era muy alto, todo estaba totalmente formalizado y preescrito, a excepción de un detalle: la propensión de las máquinas a descomponerse. Este hecho era de vital importancia vital para los trabajadores de producción dado el sistema de pago bajo el cual se regían, es decir, aquí se había diseñado un sistema de pago de acuerdo con el número de piezas producidas.

Para mantener su nivel de salario los trabajadores de producción requerían del funcionamiento constante de su maquinaria, por lo que el grado de dependencia de los trabajadores de mantenimiento era extremo. Sin su experiencia, las averías en las máquinas no podrían ser arregladas a tiempo, impactando directamente el nivel de sueldo de los trabajadores de producción. Consecuentemente los trabajadores de mantenimiento tenían un alto grado de poder sobre los otros trabajadores en la organización porque ellos controlaban la fuente de incertidumbre. La gerencia y los trabajadores de producción, conscientes de ello, intentaron revertir la situación a través del mantenimiento preventivo pero misteriosamente los manuales fueron desapareciendo y se registraron actos de sabotaje. El precio para volver a restaurar la normalidad fue un grado de autonomía y poder relativo disfrutado y defendido por los trabajadores de mantenimiento. Aspectos más detallados de este planteamiento se abordan en el libro citado de Michel Crozier. *El fenómeno burocrático*.

⁵⁰ Ramírez Macías, José de Jesús **Op. Cit.** Pág. 40

las estructuras de los gobiernos. La razón de lo anterior se explica a partir de la consolidación de sociedades cada vez más complejas y cambiantes, definido a partir de los conceptos Ambigüedad e Incertidumbre. Ello compone estructuras que, en el plano conductual de la autoridad gubernamental son flojamente acoplados, es decir entre el orden y la acción, en suma entre lo objetivado y lo ejecutado, entre la ley su operación. Problema no fácil, si reconocemos la turbulencia entre la demanda y respuesta, entre la sociedad y el gobierno. Por tanto, debe ser debidamente observado como una tendencia la reorganización constante y flexible a los gobiernos y sus estructuras, y sus burócratas.

Lo anterior se basa en un supuesto, la capacidad de los individuos de interactuar entre sí. Al respecto Perrow ha señalado, “el modelo de los sistemas flojamente acoplados aclara mucho de los procesos microorganizacionales de la dinámica de grupos, las relaciones intergrupales y los dilemas del liderazgo, añadiendo una significativa dimensión humana al esqueleto estático de los modelos más estructuralistas y racionalistas”⁵¹. Pero por otro lado, también se requiere de diversas técnicas, entre estas se proponen varias, algunas de las cuales no son tendencias, sino claros ejemplos de reorganización:

1. el desarrollo organizacional,
2. la administración por objetivos,
3. la auditoria administrativa,
4. la modificación de la conducta organizacional,
5. el desarrollo gerencial,
6. el ciclo del control,
7. la gestión de calidad,
8. la reingeniería organizacional, entre otras.

En un sentido más práctico se parte del concepto de innovación organizacional. Partiendo de su carácter y búsqueda por atenuar el conflicto, primero al interior de la organización, en la búsqueda por el óptimo desempeño, hacia la perspectiva de enfrentar el contexto, denominado por algunos como

⁵¹ Perrow, Charles N. **Op. Cit.**, Pág. 165.

ecológico⁵². Ante tal panorama, se busca enfrentar los dilemas de la complejidad y de la incertidumbre, en principio con dos distinciones:

1. Innovación técnica. Aquella que afecta el sistema técnico de una organización, relacionada con la actividad primaria del sistema.
2. Innovación administrativa. Aquella que ocurre en el sistema social de la organización, es decir, el sistema de relaciones entre los miembros de la organización.⁵³

Se busca mejorar el desempeño de la organización en su conjunto. Partiendo de las premisas: a) iniciación, b) desarrollo y c) puesta en marcha⁵⁴. Para tal efecto se precisa una definición que pueda ser reconocida con simpleza y en un discurso más expansivo. Para Arellano y Cabrero, ésta se refiere a la capacidad de hacer nuevas cosas, lograr nuevas combinaciones de recursos o hacer las cosas de una nueva manera.⁵⁵ Abarcando, desde el nivel estructural funcional, hasta el de comportamiento, pasando por el contexto; se muestra así:

CUADRO 2.2 NIVELES DE PROFUNDIDAD DE LA INNOVACIÓN Y TIPO DE TRANSFORMACIÓN CORRESPONDIENTE

<i>Nivel</i>	<i>Foco de la transformación</i>
<i>Funcional- estructural</i> (Hacer nuevas cosas de una nueva manera, nueva combinación de recursos, nuevas formas organizativas.)	<ul style="list-style-type: none"> – Marco normativo – Diseño de nuevos procesos de trabajo (tipos, frecuencia, originalidad) – Diversificación (nuevas actividades) – Reformas administrativas (reglamentos, manuales, programas)

⁵² Es un aspecto que centra su atención en la selección que afecta a la organización: proceso y aprendizaje. Buscando, ante todo la sobrevivencia. En Ramírez Macías, José de Jesús “Teoría de la organización” en... Pág. 41-42

⁵³ Arellano, David, Cabrero, Enrique y Amaya, Ma. De Lourdes “Cambio en organizaciones gubernamentales: innovación y complejidad” en Arellano, David, Cabrero, Enrique, Del Castillo, Arturo (coordinadores) **Op. Cit**, Pág. 141.

⁵⁴ Al respecto José Juan Sánchez hace un análisis de la gestión gubernamental del sexenio de Vicente Fox en México, es un proceso de modernización que tiene antecedentes importantes, sin embargo el Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental 2000-2006, y su pretendida búsqueda de consolidar la transformación gubernamental a partir del cambio cultural y estructural, para dar respuesta estratégica desde la administración pública federal desde múltiples perspectivas, a perdido buena parte de sus propósitos en virtud de carecer de un amplio diagnóstico y análisis de los componentes, procesos y contextos en los que se trabaja, sin embargo, la disposición y la percepción dada puede, si se mejora el recambio organizacional, en una mejora de la administración pública para que pueda alcanzar atributos propiamente democráticos, transparentes, participativos, éticos, eficientes, eficaces y apegados al interés público. En José Juan Sánchez González “Revisión al modelo estratégico para la innovación gubernamental del gobierno de Vicente Fox” **Revista del IAPEM** No. 48. Enero-Abril, 2001.

⁵⁵ Arellano, David, Cabrero, Enrique y Amaya, Ma. De Lourdes “Cambio en organizaciones gubernamentales: innovación y complejidad” en Arellano, David, Cabrero, Enrique, Del Castillo, Arturo (coordinadores) **Op. Cit**. Pág. 149.

Transformación estructural	<ul style="list-style-type: none"> – Diseño de nuevas estructuras, nuevas redes de comunicación y jerarquía – Ampliación de grados de autonomía de decisión por niveles
<i>Comportamental</i> (Nuevas actitudes, valores y arreglos intraorganizacionales.)	<ul style="list-style-type: none"> – Diseño de mecanismos de resolución del conflicto – Generación de procesos de negociación – Modificación en la estructura del poder – Cambios en actitudes hacia la acción cooperativa – Participación voluntaria
Transformación del proceso de toma de decisiones	<ul style="list-style-type: none"> – Identificación con valores organizacionales
<i>Relacional</i> (Nuevas formas de relación organización – sociedad, nuevos arreglos institucionales.)	<ul style="list-style-type: none"> – Procesos adaptativos – Logros organizativos – Nuevas formas de interlocución con agentes del entorno, organismos de tutela, competidores, etcétera
Transformación institucional	<ul style="list-style-type: none"> – Creación de espacios de alianzas, acuerdos, asociación – Diseño de nuevos modelos de análisis del contexto

Tomado de Arellano, David, Cabrero, Enrique y Amaya, Ma. De Lourdes “Cambio en organizaciones gubernamentales: innovación y complejidad” en Arellano, David, Cabrero, Enrique, Del Castillo, Arturo (coordinadores) *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*. México, CIDE-M.A. Porrúa, 2000, Pág. 151

Innovar es parte de las decisiones arriba-abajo (*Top-down*), sin embargo, es difícil que parta de la base. Esto implica un doble cuestionamiento: A.- El primer paso siempre ocurre en un nivel decisional, pero en sentido estricto, será muy improbable que la base acepte las transformaciones propuestas, ello en virtud de no reconocerse en las acciones; B.- Los elementos psicosociales, esto es, del *statu quo* mental, pueden ser asimilados en tanto haya un reconocimiento de lo comportamental, ello, detonaría, en primera instancia el trasfondo funcional – estructural, como actitudinal y relacional, multiplicando los basamentos de la innovación unos con otros en un largo alcance, es decir, continuo y/o permanente. Resumiendo, la innovación en los gobiernos no sólo es un cambio normativo – formal, es una dinámica, “de una cultura orientada a la innovación. Es el elemento detonador de un conjunto de procesos de reconfiguración y cambio de uno o varios elementos de una organización”⁵⁶. Es un aspecto que incorpora nuevamente el aspecto de la racionalidad política weberiana, sin embargo con un esquema menos rígido.

2.3.2.- Racionalidad política y administrativa

⁵⁶ David, Cabrero, Enrique y Amaya, Ma. De Lourdes **Op. Cit.** Pág. 153.

En correlación directa con el aspecto tendencial anterior, se encuentra un tema que implica un cambio cualitativo en la conformación de los gobierno. No es un aspecto politológico, sino es propiamente un aspecto natural individual del político y del administrador. Indica Richard Rose, “como el gobierno es un conjunto de organizaciones formales, los individuos deben organizarse para negociar acuerdos que incluya cuestiones colectivas de políticas públicas”⁵⁷, es el manejo de la autoridad como capacidad coercitiva que impone, frecuentemente, cursos contrarios incluso al accionar social institucional.

Es en un sentido estricto un compromiso todavía mayor, puesto que, en gran parte de los países, la reforma burocrática weberiana dirigida a instaurar un sistema público profesional y meritocrático, es una tarea aún pendiente⁵⁸. De hecho, no hay reforma posible en el sector público sin un sistema que se asiente en las capacidades del personal, que les proteja de las interferencias políticas contingentes y que les ofrezca incentivos al desempeño eficiente a través de los sistemas de remuneración y evaluación. “Es insoslayable la necesidad de retomar esta tarea y a la vez, discriminar cuáles actividades de la administración pública deben reformarse para reforzar la legalidad y la integridad y para aumentar las capacidades estratégicas de gobierno y de regulación”⁵⁹.

Entonces, para los individuos miembros de las organizaciones instituidas en la sociedad, el dilema que afrontan es “que deben permitir que las organizaciones gubernamentales actúen en su nombre a fin de alcanzar fines colectivos, pero al mismo tiempo no desean perder todo su poder para actuar en beneficio propio”⁶⁰. Es el poder económico y el poder de status, conformado en la ascendencia del capital y la transformación de éste. Coleman añade a lo anterior que la situación de que ningún corporativo que tenga poder de actuar, quiere cederlo a cada miembro, ya que le representaría pérdida de dirección con la consecuente imposibilidad de seguir sus acciones; pero “si mantienen ese poder mediante

⁵⁷ Rose, Richard *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*. México, FCE-CNCPyAP, 1998, Pág. 265.

⁵⁸ CLAD: “Una nueva gestión pública para América Latina”, *Revista del CLAD*, Caracas, 1998, Pp. 10-11.

⁵⁹ Cunill Grau, Nuria “Mercantilización y neo-clientelismo o reconstrucción de la Administración Pública Retos de las reformas de segunda generación”. *Revista Nueva Sociedad*, # 160, 1999. <http://www.boletinaps.org/boletin/boletin6/5.html>

⁶⁰ Rose, Richard **Op. Cit.** Pág. 265.

reglamentación decisoria más restrictiva, perderá los beneficios potenciales como actor corporativo”⁶¹. Eso nos lleva a un aspecto que en las democracias occidentales se privilegia en los gobiernos, la capacidad de estos para allegarse antes que eficacia un consentimiento, es decir, el acuerdo de hacer o no en absoluto. A este primer aspecto de la racionalidad política y administrativa, deben sumarse, por lo menos los siguientes:

1. Un sistema público profesional y meritocrático, para reforzar la legalidad y la integridad y para aumentar las capacidades estratégicas de gobierno y de regulación, la subordinación de las actividades de la administración a la autoridad política, la integridad, la legalidad y la preocupación por el ahorro en la utilización de los fondos públicos.
2. Desarrollo de modelos de organización y gestión que trasciendan, tanto el enfoque burocrático como el posburocrático basado en el mercado, de modo de generar incentivos institucionales a los nuevos modos de cooperación público-privado. la necesidad de la contratación del desarrollo y de una gobernancia socio-política con ONGS, comunidades y empresas privadas, de la cooperación de los usuarios, como aquellos relativos a ciertas regulaciones⁶².
3. Recuperar los roles redistributivos del Estado, erradicando el clientelismo y el corporativismo distorsionado, el paternalismo acendrado, es la búsqueda de la democratización de la administración pública y del sistema político que la sustenta en una estrategia que se enmarca en la reforma.⁶³ Es un aspecto de refuerzo de las instituciones bajo un nuevo marco de racionalidad, no sólo técnica ni tecnológica, sino más integral entre ellas y los determinados en la arena social, compleja incierta y cambiante, es una alianza que se requiere para sustentar el proceso de reforma del Estado, más democrático y plural, que se vierta en políticas públicas mas acordes y

⁶¹ Coleman, James *Estructura social y poder* México, FCE, 1980, Pág. 40.

⁶² Barzelay, Michael “Metáforas en la gestión de servicios públicos” en *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas* N° 1, Madrid, 1994, Pág. 17.

⁶³ CLAD “Una nueva gestión pública para América Latina”, *Revista del CLAD*, Caracas, 1998, Pp. 8-9.

mas racionales. Éste es uno de los más trascendentes aspectos de la tendencia de la racionalidad política y administrativa.

4. Lograr una administración pública responsable directamente ante la sociedad y ante sus representantes políticos. “El modelo burocrático supone que los burócratas son responsables ante los ciudadanos, a través de los políticos que eligen. El modelo posburocrático, bajo una orientación de mercado, prácticamente reemplaza la responsabilización frente a los políticos por la responsabilidad ante los clientes. Ninguno de estos modelos es eficaz. El último, porque contiene el riesgo de la neoclientelización de la administración al crear públicos privilegiados y al descuidar la necesaria subordinación de la administración a la política; el primero, porque diluye la responsabilización de la administración pública frente al ciudadano. Por tanto, una tarea crucial consiste en desarrollar modalidades innovadoras de control que faciliten tanto la influencia directa de los ciudadanos sobre la administración pública, como su influencia indirecta a través de sus representantes políticos”⁶⁴. Supone el aspecto eficiente y de calidad de sus actividades. Su contenido democrático se entiende como construcción de espacios públicos ampliados, donde los aspectos de mercado correlacionados y dirigidos a la mejor a sustancial y cualitativa de los individuos, de la sociedad y del Estado, con base en la correcta apreciación del componente burocrático, es en suma, la reaparición del carácter público de la administración públicas y su responsabilidad frente a la sociedad.⁶⁵

A estos aspectos debemos sumar:

- a) Reconfiguración de los sistemas Republicanos Constitucionales, entre ellos los denominados Presidencialistas.
- b) Un reforzamiento del sistema de partidos.
- c) La consolidación de Reforma de Estado, vista como un proceso político que no puede agotarse en la modificación de los incentivos burocráticos internos.
- d) El viraje hacia el óptimo de la representatividad y del la participación social, es decir, los incentivos de cada uno de los actores, incluyendo los propios ejecutivos, ministros, legisladores y grupos de interés.

⁶⁴ Cunill Grau, Nuria **Op. Cit.**

⁶⁵ Bresser Pereira, Luiz Carlos: “De la administración pública burocrática a la gerencial”, *Revista del CLAD* y Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Brasília, 1996.

La imbricación de la política y la administración es cosunstantial con un mejor modelo de toma de decisiones racional, obviamente el componente y tendencia que supone el neoweberianismo y la reorganización gubernamental deben estar presentes. Por eso es que finalmente, sin reforma política en un sentido amplio no hay reforma administrativa posible de traducirse en un cambio real y sostenido a favor de la sociedad. Tampoco la habrá si no se tiene en consideración que la propia reforma administrativa, enfocada también como una reforma política, implica ganadores y perdedores; por ende, constituye un proceso del que cabe esperar no solamente consensos, sino conflictos y luchas de intereses. Convertirla en un tema de debate público y lograr la presión social sobre ella serán fundamentales para dirimir su curso y sostener sus avances.⁶⁶

En tal sentido la confianza es trascendente para que los gobiernos administren. Si hay resultado hay confianza, solamente que ésta se encuentra en función de la satisfacción del usuario en los diversos servicios del sector público y de aquellos otorgados por otros diferentes. “los votantes no evalúan las organizaciones gubernamentales de acuerdo con su congruencia con las normas democráticas clásicas de la representatividad; por el contrario, tienden a juzgarlas por su desempeño en el suministro de servicios. Las condenas fulminantes contra la burocracia pueden encontrarse con mayor facilidad en la prensa, pero por lo general no se ven apoyadas por la opinión pública”⁶⁷.

Así, debe ponerse en primer lugar los propósitos del gobierno, es decir, la finalidad, en una suma de esfuerzos concretos, legales y burocráticos, para materializar la política en acción específica. Reforzando lo anterior, el cuadro siguiente anota algunas de las instituciones que necesitan un seguimiento, añadiéndole algunas que surgen y consolidan en los Estados y la sociedad actual, cabe mencionar que está circunscrito a nociones formadas en países desarrollados.

Cuadro 2.3 Confianza popular en las principales instituciones de la sociedad

	<i>Estado Unidos</i>	<i>Gran Bretaña</i>	<i>Irlanda</i>	<i>Francia</i>	<i>Alemania</i>	<i>Italia</i>	<i>Promedio</i>
Gobierno							

⁶⁶ Cunill Grau, Nuria **Op. Cit.**

⁶⁷ Rose, Richard **Op. Cit.** Pág. 269

Policía	76	86	86	64	71	68	75
Fuerzas armadas	81	81	75	53	54	58	67
Sistema legal	51	66	57	66	67	43	58
Sistema educativo	65	60	67	55	43	56	58
Parlamento	53	40	51	48	53	31	46
Sevicio civil	<u>55</u>	<u>48</u>	<u>54</u>	<u>50</u>	<u>35</u>	<u>28</u>	<u>45</u>
Promedio	64	64	65	56	54	47	58
Instituciones no gubernamentales							
Iglesia	74	38	78	43	38	60	55
Grandes compañías	50	48	49	42	34	38	43
Prensa	49	29	44	31	33	46	39
Sindicatos	<u>33</u>	<u>26</u>	<u>36</u>	<u>36</u>	<u>36</u>	<u>28</u>	<u>32</u>
Promedio	33	35	52	38	35	43	39

Fuente: Tomado de Rose, Richard *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*. México, FCE-CNCPyAP, 1998, Pág. 268

Cabe mencionar que incluso cuando las referencias corresponden a un Estado con un alto índice de avance y consolidación democrático, no signifique que deba de ser diferente u opuesto a lo requerido por otros Estados, que como el nuestro, necesitan de la consolidación de un Estado democrático y refiere instituciones sólidas, esto para conseguir avances más significativos, buscando alejarse de lo que Cabrero indica como sistemas autoritarios en transición.⁶⁸

Es una vertiente importante de la tendencia en el mundo entero, la búsqueda por la confianza en las instituciones del Estado y de la sociedad; no es gratuito el panorama de poca credibilidad en la que recientemente han caído una parte de los gobiernos del mundo. Es entonces, una característica de uno de los componentes más denostados, pero a la vez más invocado, el sistema de partidos. No es intención aquí hacer una revisión amplia de tal aspecto, sino simplemente un bosquejo resumido sobre tal asunto, en razón de una mejor apreciación de los elementos ya discutidos en puntos anteriores a este capítulo:

- La necesidad de credibilidad en las elecciones.
- La legitimidad en las elecciones,
- Consecuencia de lo anterior, la legitimidad del ejercicio del poder político,

⁶⁸ Para documentar lo anterior es menester acudir a la lectura de Cabrero, la que estructura una explicación acerca de lo que contraponen a los Estados democráticos de los que no lo son, realizando un análisis de las principales causas tanto, ideológicas como culturales que se imponen en su obstaculización o su desarrollo, el enfoque principalmente evalúa lo acontecido en EE.UU., y en México. Cabrero Mendoza, Enrique “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de la policy science en contextos cultural y políticamente diferentes”. *En Gestión y Política Pública*, vol. IX, núm. 2 segundo semestre de 2000, CIDE, México.

- Sistema de partidos políticos competitivo,
- Sistema electoral consolidado con alto grado de confianza

La racionalidad no es un juego de cálculo y expectativa únicamente, está implícita en la óptica de la democracia popular. Sin embargo, Weber la denostó, sentenciando que la democracia de masas, resulta de la regulación abstracta de la práctica de la autoridad, la cual procede del requerimiento de “igualdad ante la ley”, y por consiguiente, del repudio de los “privilegios” y del tratamiento de los asuntos “caso por caso”. La autoridad es entonces, una tarea profesional remunerada. El *demos nunca gobierna*, al contrario, es gobernado. Pero si maneja la “opinión pública”. La burocracia y el ejercicio de la autoridad se equilibran al concretarse el ejercicio de las elecciones (lucha contra los notables o elite políticos). Es la equiparación de los gobernados ante el grupo gobernante, burocráticamente estructurado. En suma, se trata de la idea del poder político es función de la búsqueda de la autoridad política.⁶⁹

Sin embargo, es una preocupación creciente la de reorganizar al gobierno y la administración pública, esto es, la política y las políticas en y del gobierno bajo un encuadre menos rígido, aun cuando no es exclusivo de los gobiernos, si lo es al reconocerse su imperfección y por ende, es el reconocimiento a la complejidad. Quiere decir, la administración perfecta no existe, ya que los gobiernos “carecen de una organización unitaria dotada de una sola línea de autoridad sin ambigüedades, de reglas uniformes, de objetivos claramente definidos y jerarquizado, libres de las presiones del tiempo, poseedoras de una información perfecta y de consenso acerca de las metas entre las organizaciones”⁷⁰; es decir, siempre hay deficiencias en cada uno de los atributos declarados.

2.3.3.- El enlace. Hacia el New Public Management

La historia no es lineal, los acontecimientos no pasan abruptamente de un instante a otro, es más algunos permanecen, otros permutan y trasmutan a nuevos hechos y acciones. Tal es el caso de la administración pública que de una

⁶⁹ Max Weber *La burocracia* México, UNAM, 1998, Pág. 25

⁷⁰ Rose, Richard **Op. Cit.** Pág. 258

tradicción milenaria busca, actualmente piso y terreno todavía más propio. Así, decir al hablar de lo viejo y de lo nuevo, falsearía sus cimientos, entonces, su transición y traslado e incorporaciones teóricas hacia sí, es producto de tradiciones y elementos aportados, temporal y espacialmente de origen, es decir, de un pasado reciente.

El surgimiento de nuevas visiones administrativas, se explican al valorar la novedad, es decir, si se comparan sus doctrinas con preceptos de administración pública bastante lejanos⁷¹. En tal sentido, si recordamos lo anotado en páginas anteriores de este capítulo, la transición de la administración pública, su tendencia y visión teórica actual es resultado de un complejo y largo camino que inicia con el cameralismo, pasa por la Administración Pública Progresiva, y trasmuta en el denominado New Public Management. Sin embargo, existe un paso intermedio al que hay que referirnos para tener el cuadro completo: La Nueva Administración Pública.

Para Hood, el cameralismo y la Nueva Administración Pública (NAP), son movimientos que observan la necesidad de incluir a los sectores, tanto locales como externos. Así, la NAP se caracteriza por considerar al costo de la organización, la desagregación en los presupuestos, reducción de costos y la disciplina laboral; producción ligada al desempeño y la evaluación y la producción antes que provisión en las políticas. Es un marco de transmutación del mismo Estado. Es un proceso divisorio que cambia la “producción permanente de la oficina pública a los contratos a plazo y la entrega al sector privado (firmas, consultoras, en lugar de asesoría y resolución del problemas por mecanismos internos, arreglos contractuales o de franquicias, en lugar de ‘oficinas monopólicas’)”⁷².

Esta transmutación implicó que se retomaran los referentes del sector privado, tanto en la práctica como en la filosofía, excluyendo en mucho el ámbito académico. Para algunos investigadores sobre el tema, quizá el texto que da pie a la inflexión proviene de un documento oficial: el tratado de la Tesorería de Nueva

⁷¹ Hood, Christopher y Jackson, Michel *La argumentación administrativa*. México, CNCPyAP-UAC-FCE, 1997, Pág. 287.

⁷² *Ibid.* Pág. 289

Zelanda, **Government Management** elaborado en 1987⁷³. Reacción propiamente directa contra la escuela del estudio de políticas, dominante en la administración pública académica de la década de 1970, anterior al análisis de las políticas. Sin embargo, cameralismo y NAP comparten aspectos que los hacen interesantes:

- I. Terminología. Administración Pública.
- II. Acento. Tecnología Administrativa.
- III. Ejecución diferente al diseño de Altas Políticas.
- IV. Austeridad financiera, virtud administrativa del sistema financiero.
- V. Preferencia por evitar la administración estatal directa de transacciones o procesos complejos.
- VI. La naturaleza esencialmente jerárquica y centralista de ambas escuelas en la práctica.
- VII. La ausencia del cuestionamiento de los parámetros del orden social y política dentro del cual opera ala administración pública.⁷⁴

La NAP tiene peculiaridades propias, contrapuestas al cameralismo:

Cuadro 2.4 Cuadro de características entre la NAP y el cameralismo.

Nueva Administración Pública	Cameralismo
– Destaca el principio de un solo jefe	– La decisión es colegiada en los niveles más altos de la burocracia.
– Favorece el otorgamiento de facultades a los administradores para la libertad de administrar	– Favorece la decisión por regla automática
– Tiende a limitar la duración del servicio público y la conexión de la remuneración con el desempeño	– Favorece la permanencia y los sueldos fijos.

Fuente: Elaboración propia con base en el libro de Hood, Christopher y Jackson, Michel *La argumentación administrativa*. México, CNCPyAP-UAC-FCE, 1997, Págs. 293-296.

Estas características, dieron pauta para decir que aquellas organizaciones públicas exitosas debían ser emuladas en un sentido de seguir la línea, esto es, hacer tabla rasa administrativa y así, si una organización tiene una característica que se considera exitosa o deseable, insistirá en que todas las organizaciones la tengan⁷⁵. A este respecto, se indica que si todas las organizaciones son públicas, pero que algunas son gubernamentales y otras no; el esquema radica en seguirlas por su beneficio público y no por su propensión a excluirse.⁷⁶

⁷³ Ver pagina del Gobierno neocelandés <http://nzpub.gov.org>

⁷⁴ Hood, Christopher y Jackson, Michel *Op. Cit.* Pp. 294-295

⁷⁵ *Ibíd.* Pág. 296.

⁷⁶ Ver Bozeman, Barry *Todas la organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*. México, CNCPyAP-FCE, 1998. en el mismo se indica que cada vez más el componente de la autoridad política, influye prácticamente en cualquier organización , y que los organismos

La razón para compaginar cameralismo y NAP estriba en argumentar una nueva referencia teórico-práctica que no va sola, ni nace por espontaneidad, es resultado a veces, subconsciente o también conciente, de la realidad y su factibilidad para el cambio. Así, las bases de la Administración Pública contemporánea se generan en el Estado Absolutista, contexto del cameralismo y su recorrido, -pasando por la consolidación capitalista, el Estado de Beneficio-, hace que la idea de Bien Público y de conciliación y satisfacción de los Intereses Privados sea vigentes para transformarse en la base de las doctrinas y los valores administrativos⁷⁷. El argumento esgrimido entonces de la NAP fue: “la promesa de servicios públicos mejores y más baratos para los contribuyentes y los ciudadanos en general. Tales beneficios se obtendrían como resultado de una administración profesional, aliada a otras doctrinas convencionales de la NAP, como: la privatización, la corporativización, la medición del desempeño y la paga por méritos”⁷⁸.

que denominamos de la esfera privada o de negocios se hace más propensos –a veces completamente-, a los presupuestos de los gobiernos, compartiendo con éstos una amplia gama de trabajos que dificultan su análisis en el sentido de saber a quien o que responden, “las organizaciones privadas son cada vez mas permeables a las políticas del gobierno, mientras que las instituciones públicas se están viendo atraídas por enfoques casi mercantiles”. Pág. 43

⁷⁷ Ver el espléndido trabajo de análisis de Michael Barzelay sobre los elementos que sintetizan la propuesta de Hood y Jackson. “El concepto de *valores administrativos* en el análisis de Hood y Jackson está estrechamente relacionado a las *razones (warrants)* en el marco de Toulmin. Para expresar la idea de que las *doctrinas* están respaldadas por al menos un conjunto de *valores administrativos*, el modelo de cualquier *aa* dado presentado por la Expresión (3) puede ser replanteado como sigue: $(3') di = A(\sigma, \theta, \lambda)$, donde los símbolos griegos representan los tres conjuntos de valores administrativos identificados por Hood y Jackson. Estamos finalmente en condiciones de entender lo que Hood y Jackson quisieron decir cuando afirmaron que la NGP es un ejemplo de argumento administrativo. La NGP es un punto de vista acerca del diseño organizacional en el gobierno compuesto por subargumentos, *aa1, aa2, aa3, ..., aan*, cuyas propuestas doctrinales, *d1, d2, d3, ..., dn*, fluyen en última instancia de valores administrativos. Como un argumento administrativo, *AA*, la NGP puede ser comprendida mediante el análisis de este conjunto de subargumentos. El análisis de Hood y Jackson sobre estos subargumentos se concentró en sus elementos, específicamente en lo que, en términos de Toulmin, son sus *propuestas* y *razones*. Al concentrarse en las *propuestas*, Hood y Jackson propusieron una lista de las *doctrinas* de la NGP. Al concentrarse en las *razones (warrants)*, la NGP fue descrita como un conjunto de propuestas que descansan principalmente en *valores administrativos* del tipo sigma. En suma, la NGP fue descrita dentro del marco de referencia del *argumento administrativo* de dos maneras complementarias. Al destacar el lado izquierdo de la Expresión (3'), la NGP fue retratada como un conjunto de enseñanzas doctrinales sobre el diseño organizacional en el gobierno. Al destacar el lado derecho de la Expresión (3'), la NGP fue descrita como un argumento administrativo basado en valores administrativos familiares aunque discutibles” en Barzelay, Michel “La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)” en Publicado en la *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 19 (Feb. 2001). Caracas, Venezuela.

⁷⁸ Hood, Christopher y Jackson, Michel **Op. Cit.** Pág. 305.

A pesar de su generalidad y de su diseño proverbial, esta tendencia es extrema para el esquema del burócrata, ya que culturalmente no comparten esta postura gerencialista, en virtud de, hacer de su posición –en especial los de alto rango- una situación de potencialidad de su perspectivas y ambiciones, en contacto permanente con la industria privada, lo que podría incrementar sus propias opciones de carrera, ya sea en el esquema de los negocios o en la política partidista; es ante todo un rechazo a los supuestos de la profesionalización y de la cultura de la evaluación del desempeño.

En todo caso, es importante enfatizar que esta visión crítica de la APP y de la NAP que con el paso del tiempo se convertiría en la base de la NGP, debe ser entendida justamente como una perspectiva que intenta cambiar los supuestos sobre los que se parte para comprender la acción gubernamental. Concretamente, sustituye ciertos valores argumentativos por otros valores. Para empezar, existe un cambio que va de una percepción colectivista de la acción social a una individualista. Bajo esta concepción, el orden social no deviene de la imposición de un orden general impuesto desde arriba, sino de un permiso otorgado por los individuos para generarse un orden desde abajo. De esta manera, los intereses diversos que en una sociedad se expresan, no necesariamente por razones o por la fuerza de valores éticos de ciertos grupos o individuos, van a acomodarse en un juego de suma positiva. Por el contrario, ante la falta de esquemas institucionales de incentivos claros dirigidos a la lógica egoísta de los individuos involucrados, tanto los que regulan la acción colectiva como los regulados buscarán proteger sus propios intereses. En otras palabras, “las reglas del juego deben explícitamente acomodar la búsqueda del interés general a través de los intereses específicos de los individuos. Dado este esquema complejo de agregación de intereses, difícilmente se puede encontrar un sistema de agregación justo y eficiente. Por ello, el mercado generalmente dará mejores resultados que los esquemas basados en jerarquías”⁷⁹ .

⁷⁹ Williamson, O. (1975) *Markets and Hierarchies. Analysis and Antitrust Implications*. Nueva York: The Free Press, citado por Arellano Gault, David “Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* No. 23 Julio 2002, Caracas, Venezuela. <http://www.clad.org.ve/rev23.html>

En definitiva, el supuesto argumentativo es a final de cuentas un valor general más que una conclusión devenida de evidencia empírica sólida e irrefutable⁸⁰, que cambia la percepción de la naturaleza del gobierno y que alimentará prácticamente todas las propuestas instrumentales de la corriente del New Public Management y solamente así, recuperará el conocido “Principio del puerco” de Tomas Carlye: los seres humanos, de los más ricos a los más pobres, son inherentemente racionales, calculadores, oportunistas y egoístas. Ahondemos más sobre esta línea de argumentación.

2.4. LA FORMACIÓN DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA

Existe una coherencia entre los postulados del neoweberianismo e incluso del neomarxismo con respecto a una cosa: Procurar la inclusión de grandes segmentos de población urbana en condiciones de marginalidad. Su vida organizada es contraparte y se ve afectada por las funciones estatales y públicas en el sentido de no incorporálas en los esquemas de modernidad y modernización del mundo capitalista y del sector público. El New Public Management (NPM) ha sido objeto de consideraciones diversas en la literatura especializada. Es abundante el número de autores que defendieron sus premisas sobre la base misma de la Administración Pública, ya sea administrativa u orgánica. También es posible encontrar análisis institucionales que parecen apoyar la iniciativa de NPM en un contexto histórico, incluso relacionadas con las condiciones culturales de los países. Actualmente la escena es amplia y los elementos teóricos vastos, situación que hace posible un análisis, también, empírico de las consecuencias de NPM en escenarios diferenciados⁸¹, indican los autores.

Sin embargo, el NPM no puede verse así como un juego de acercamientos en la búsqueda para una legitimidad académica. Su estudio, indudablemente es reflexivo, es decir, sus argumentos y análisis contienen consecuencias empíricas

⁸⁰ Hood, Christopher y Jackson, Michel **Op. Cit.** Pp. 316-317

⁸¹ Sobre el particular se retoma las ideas expuestas en la ponencia de David Arellano-Gault y Enrique Cabrero Mendoza “Is the New Public Management and theory of organization an anti-liberal argument? The consequences in terms of justice and organizational ethos”, en el Seminario *Reconstruyendo instituciones bajo incertidumbre: Defendiendo a las organizaciones en el Nuevo siglo*. Organizado por el CIDE y la Revista Gestión y Política Pública, el 16 de enero del 2004

importantes. Las consecuencias orgánicas, morales, administrativas y éticas de NPM son enormes y exigen ser analizado más cuidadosamente. Se puede pasar, en su estudio de una posición a otra, expliquemos:

- Muy a menudo existe una versión extrema de críticas libertarias⁸² al liberalismo.
- A veces, algunos autores de NPM parecen defender una visión autoritaria de sociedad y organización.
- Su teoría de la organización es, muy a menudo proclive a corroer el sentido de la regla, de ley, necesario en cualquier sociedad democrática liberal⁸³

No es un problema menor, desde su incursión en la vida factual y conceptual, el estudio y análisis del NPM está afectando la manera en que se construyen las capacidades gubernamentales y el cómo estamos defendiendo, sobre todo, cómo estructurar a la organización pública. Así, en todo el mundo el sector público (tanto la administración pública como los servicios y empresas de producción estatales y (semiestatales) está sometido a presiones que lo obligan a comercializar, descentralizar y externalizar sus funciones (outsourcing), reducir su personal (downsizing), modernizar la gestión, etc. El concepto del NPM abarca distintas ideas sobre un cambio estructural planificado del sector público. Los participantes obtienen una visión general y práctica de la forma de trabajo del NPM y están en condiciones de situar medidas de reforma en el contexto del NPM, éste incluye tres componentes básicos:

- a) La separación de funciones políticas y financieras del gobierno, de las funciones operacionales, especialmente las de entrega de servicios;
- b) Incentivos en el trabajo de acuerdo a resultados y,
- c) Asignación de recursos de acuerdo a las tareas.
- d) Toma como punto de referencia y modelo al sector privado.⁸⁴

⁸² Para Arellano y Cabrero, el concepto radica en la “correcta intervención gubernamental”, es decir, en un esquema donde el mercado opera sobre la racionalidad individual económica y sobre sus inclinaciones políticas, el gobierno debe velar para que no se formen esquemas autoritarios en las organizaciones sociales y empresariales, así se forma lo que denomina justicia, es decir la conciliación de intereses opuestos y de los derivados de la competitividad y de la capacidad individual, “más a quien puede y tiene el talento para ello”. Arellano-Gault, David y Cabrero Mendoza, Enrique “Is the New Public Management and...”

⁸³ *Ibíd.*

⁸⁴ Sobre este particular José Juan Sánchez González anota que se trata de una influencia de la gerencia privada en la gestión pública. Sánchez González, José Juan *Gestión Pública y Governance* Op. Cit. Pág. 90.

Los diversos componentes del NPM han sido clasificados en dos grandes ramas, ambas provenientes del sector privado con fines de lucro⁸⁵. Primero, existen aquellas iniciativas intra-organizacionales que derivan del gerencialismo y la teoría del agente/principal, incluyen:

- Romper con las grandes burocracias al desagregar las funciones en agencias separadas. Esto implica desmembrar las funciones operacionales de los ministerios para constituir agencias ejecutivas separadas. Hay una clara distinción entre la política estratégica del gobierno central y las funciones operacionales de las agencias del gobierno. Las agencias no se relacionan más con el ministro de adscripción a través de la tradicional jerarquía departamental, sino por un acuerdo contractual que incluye objetivos de desempeño especificados.
- Reemplazar las tradicionales “altas jerarquías” con estructuras organizacionales más planas, más responsables y flexibles reformadas alrededor de sus procesos operacionales sustantivos (por ejemplo, expedición de pasaportes, recolección y publicación de estadísticas, asistencia técnica a pequeños granjeros) más que en las funciones tradicionales de finanzas y personal. Establecer una separación entre las fuentes de financiamiento, el consumidor o usuario y la provisión de servicios. Esto implica establecer una clara separación organizacional y financiera entre la definición de las necesidades y pagos por los servicios públicos, así como la provisión efectiva de esos servicios.⁸⁶
- Descentralizar la autoridad gerencial hacia las organizaciones del sector público. Esto implica dar mayor autonomía de gestión a la gerencia superior y al mismo tiempo definir más precisamente sus responsabilidades gerenciales, a través de objetivos de desempeño establecidos en contratos a plazo determinado.

⁸⁵ OCDE (1995) *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris. www.oecd.org.com

⁸⁶ Hood, Christopher “A Public Management For All Season” en *Revista Public Administration*, California University, Spring, Vol. 60 No. , 1991 Pp. 3-19

- Entregar el control financiero y presupuestario a las unidades descentralizadas a través de la creación de centros presupuestarios. Esta delegación de responsabilidad financiera proporciona a los directivos una mayor flexibilidad para establecer la mejor relación costo-efectividad, asegurando la provisión de los servicios requeridos para un estándar predeterminado.
- Cambiar desde una orientación centrada en los insumos y en los procesos hacia otra orientada a los resultados, en lo que se refiere a los mecanismos de control y rendición de cuentas. Esto implica dar un mayor énfasis a la distribución de recursos con base en resultados, a los acuerdos de desempeño y a pagos relacionados con el desempeño.⁸⁷

Esto requiere de directivos para trabajar con metas e indicadores de desempeño y de resultados. Segundo, existen aquellas iniciativas inter-organizacionales que se originan en la Nueva Economía Institucional, y que enfatizan en los mercados y la competencia como una forma de dar “voz y voto” a los usuarios y promover la eficiencia en la provisión de servicios. Ejemplos clave incluyen:

- Introducción de mecanismos de mercado y cuasi-mercado para estimular la competencia entre proveedores de servicios, con la creencia de que esto promoverá ahorro en los costos y responsabilidad en el cliente. Los instrumentos más comunes son la contratación externa, las franquicias, los mercados internos, los vales y los cargos y cuotas a los usuarios.
- Énfasis en la calidad, en un esfuerzo por hacer que los servicios públicos estén más dirigidos hacia la “demanda” que a la “oferta. Esta nueva orientación hacia el cliente se expresa en iniciativas como las “cartas de ciudadanos”.
- Cambio en las relaciones laborales, al pasar de una carrera tradicional a una preferencia por contratos de tiempo limitado para personal directivo, pagos determinados por cada situación más que salarios uniformes fijos,

⁸⁷ Nickson, Andrew “Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del New Public Management”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 24 (oct-2002) Caracas Venezuela. Pág 5.

uso de amplios incentivos monetarios, y fijación de remuneraciones relacionadas con el desempeño.⁸⁸

Otros estudiosos han abogado por una visión del NPM más amplia que la de Hood. Ésta incluye un enfoque más pragmático, donde el NPM no es visto como una perspectiva filosófica, sino como una respuesta racional a algunas presiones que los gobiernos tienen que enfrentar como resultado de la globalización que identifica los siguientes temas comunes de reforma, diseñados para lograr una administración orientada a resultados:

- delegar autoridad, dotar de flexibilidad;
- asegurar desempeño, control y rendición de cuentas;
- desarrollar competencia y alternativas;
- proporcionar servicio responsable a los ciudadanos;
- mejorar el manejo de los recursos humanos;
- explotar la tecnología de la información;
- mejorar la calidad de la regulación; y
- fortalecer las funciones del gobierno central.⁸⁹

Esta construcción se observa ambigua, amplia y desordenada, por lo que más que una definición, debe considerarse el NPM como una caja de “herramientas” de donde los gobiernos pueden seleccionar implementos aislados acordes a sus necesidades particulares. Como lo indica Nickson, consecuentemente, se puede hacer del NPM un paradigma más transferible.⁹⁰ En tal sentido, su génesis debe ubicarse para no perderse en la confusión terminológica. Un breve recorrido sobre los casos más representativos acontecidos, muestran la tendencia de la administración pública en el mundo.

2.4.1. La revolución gerencial

El causal de la denominada “Revolución Gerencial” es producto de una transformación mundial producto de la crisis del modelo de Estado, en su

⁸⁸ **Ibid.** Pág. 6

⁸⁹ Ormond, D y Löffler, E. “New Public Management: what to Take and what to Leave”. Documento presentado en el *III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Madrid, 14-17 de octubre, 1998, <http://clad.org.com>

⁹⁰ Nickson, Andrew **Op. Cit.** Pág. 7.

recomposición y desfase de la estructura y de las relaciones tradicionales en el sistema de producción y en la relación trabajo capital. Es la contradicción del sistema capitalista que derivó en la transformación del mercado mundial, afectadas por las innovaciones técnico-tecnológicas. Es la reestructuración del sistema capitalista mundial.⁹¹ Se consideran como sigue:

Cuadro 2.5 Causa-efecto de la crisis del Estado Benefactor.

Causa	Efectos
a. Fin del desarrollismo de posguerra debido al fin de Bretón Woods,	<ul style="list-style-type: none"> • Crisis del petróleo • Crisis de liquidez • Inestabilidad del mercado financiero internacional • Requisitos para competir en la globalidad.
b. Crisis del Welfare State Keynesiano	<ul style="list-style-type: none"> • Disfunciones estatales. • Desventajas de la intervención estatal como garante del bienestar y la estabilidad económica • Desventaja ante el mercado y sus "atributos" neoliberales de la década de 1970
c. Disfunciones burocráticas	<ul style="list-style-type: none"> • Crisis con relación a la implementación estatal de servicios públicos.
d. Ingovernabilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Sobrecarga fiscal • Exceso de demandas. • Crisis de legitimidad

Fuente: Elaboración propia con base en Falcao Martins, Humberto "Administración Gerencial y burocrática. La persistencia de la dicotomía entre política y administración". (Trad. Carlos Sánchez) *I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Río de Janeiro, Brasil, del 7 al 9 de 1996.

Dichas disfuncionalidades sobrecargaron al Estado y culminó con la llegada de políticos conservadores (Margaret Thatcher en Inglaterra y Ronald Reagan en EE.UU.). Éstos incorporan prácticas reformistas, en un inicio tendientes a la desestatización –rolling back the state-, supuestamente racionalizadoras. Así eclosiona la revolución gerencial, para este caso y sin dejar de lado otros países, anotaremos las transformaciones administrativas de estas dos naciones.

Cuadro 2.6 Revolución gerencialista en Inglaterra.

Inglaterra	Aspectos que enfrenta.
A. Gerencialismo puro	<p>Consistió en una reacción inicial a la crisis del Estado inglés, con la estrategia centrada en el aumento de la productividad y en la reducción de costos y de personal, apoyada en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establecer responsabilidades a los burócratas. • Establecer sus misiones y objetivos. • Apoya una ética de valorización del costo de los recursos. <ul style="list-style-type: none"> • Racionalización presupuestaria. • Evaluación del desempeño • Administración por objetivos. • Descentralización • Delegación de autoridad.
B. Consumerism	<p>Respuesta reorientada del gerencialismo puro, volcada a la racionalización, en el sentido de la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos/consumidores de servicios públicos, entre</p>

⁹¹ Un trabajo más amplio sobre la Reforma del Estado en relación directa con lo político y económico se encuentra en Aguirre Leal, Carlos Enrique *Políticas Públicas para el Desarrollo Político de México. Las Nuevas Paradojas del Estado*. México, IAPEM, 1998, particularmente capítulo 1, Pág. 29-33.

sus acciones tenemos:

- Estrategias de calidad, mediante la "Carta de los Ciudadanos".
 - Descentralización
 - Estimulo a la competitividad.
 - Modelos contractuales flexibles y direccionados a la calidad.

- C. Public Service Oriented
- Propone la reconstrucción de la esfera pública, virando hacia el "qué" de la acción estatal, revalorizando la política en relación al fin del Estado, aborda:
- Aumento del accountability
 - Participación, transparencia, equidad y justicia.
 - Visión cívica del ciudadano, del burócrata y del político

Fuente: Elaboración propia con base en Falcao Martins, Humberto "Administración Gerencial y burocrática. La persistencia de la dicotomía entre política y administración". (Trad. Carlos Sánchez) *I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Río de Janeiro, Brasil, del 7 al 9 de 1996..

En tanto en Estados Unidos se accionaba en torno a:

Cuadro 2.7 Revolución gerencialista en Estado Unidos

EE.UU.	Aspectos que enfrenta
1. Federalismo	Sigue la tendencia derivada de sus orígenes fundacionales, descentralizando los recursos a los estados, lo que generó en las instancias subnacionales la cultura gerencialista, basado en el Reinventig Government, de origen local, posteriormente estatal y, finalmente extrapolado hacia el ámbito federal, según consta en National Performance Review..
2. Burocracia profesional <i>Civil Service</i>	Consolidación de un Servicio Civil ortodoxo, más próximo al tipo ideal burocrático weberiano, que busca impedir los patrimonialismo de la administración pública, tal como el patronaje.
3. Estado Social	Es la búsqueda de la democracia capitalista; basada en las condiciones estructurales y restricciones funcionales, tales como: <ul style="list-style-type: none"> • Fiscales • Burocráticas • Políticas Que buscan, ante todo obtener el máximo efecto de la políticas públicas, en un panorama insubordinado y contradictorio de las restricciones estructurales; es la discusión de "más o menos Estado" o un "mejor o peor Estado"

Fuente: Elaboración propia con base en Falcao Martins, Humberto "Administración Gerencial y burocrática. La persistencia de la dicotomía entre política y administración". (Trad. Carlos Sánchez) *I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Río de Janeiro, Brasil, del 7 al 9 de 1996.

Sin embargo, estos aspectos olvidaron que la crisis de los Estados no sólo es económica o funcional, sino de un frente amplio entre lo económico-fiscal, burocrático-administrativo y político-institucional, con contradicciones entre sí. En la década de los 70's, una serie de reformas al sector público comenzaron a ser implementadas en países como: Nueva Zelanda y Australia. Estas reformas particulares fueron tomando una lógica congruente bajo la agenda de la OCDE en los 80's.

En resumen, algunos autores sintetizarían esta supuesta revolución con la llegada de un nuevo paradigma, que va de un énfasis en la política pública, a uno en las capacidades gerenciales; de un fuerte énfasis en los procesos, a un énfasis en los resultados; de jerarquías ordenadas, a la competencia en espacios de mercados, o cuasi mercados; de seguridad en el trabajo y salarios precisos para la burocracia, a evaluación del desempeño y firma de contratos específicos

amarrados a la obtención de ciertos resultados⁹². No es con la pretendida novedad del NPM, como sirve a los gobiernos, sino con la combinación de elementos, instrumentos y estrategias propuestas de reforma, en el contexto particular de gobiernos contemporáneos. Incorporando más bien la dimensión organizacional, traduciendo las estructuras de incentivos en sistemas de comportamiento gerencial, movilizándolo la competencia más en la búsqueda de un nuevo "ethos" para la burocracia que en la generación de "celdas" dinámicas donde la burocracia ya no pueda escapar de la vigilancia.⁹³ La "ortodoxia" de la APP, se dijo ya antes, murió muy temprano, algunos lo fecha en la década de 1930⁹⁴. Lo que siguió ha sido una serie de experimentos, búsquedas, aprendizajes sobre nuevas bases. El NPM ha sido probablemente el más exitoso de estos experimentos para armar un argumento relativamente congruente y darle sentido teórico y una base instrumental relativamente homogénea.

2.4.2. La formación del paradigma posburocrático

La idea de burocracia supuso un cuerpo profesional especializado de ejecución del trazado de la política. Así, el estilo "racional burocrático" consideró la estructura administrativa como un elemento propio de la decisión del político y no como un elemento de formación de decisión democrática. El modelo burocrático weberiano, no ajusta a un contexto de turbulencia y cambio. El sistema postcapitalista industrial del nuevo siglo exige un nuevo paradigma. Éste es un ajuste de la organización y a la vez un aporte de las teorías devenidas de la administración de negocios a la administración gubernamental. Se habla de un marco de acción que al final tiene que ver con la toma de decisiones, pero sobre todo con la idea de Resultados.

En los esquemas mentales tradicionales se habla del burócrata y de la burocracia como el oscuro y gris funcionario que ejecuta y opera los deseos de otros funcionarios: la simbiosis entre electo y el designado, entre la política y la administración pública. No obstante, con la ampliación, arreglo y consolidación de

⁹² Sánchez González, José Juan *Gestión Pública y Governance* Pág. 99.

⁹³ Michel, Barzelay *Atravesando la burocracia*. Pág. 189-192.

⁹⁴ Arellano Gault, David "Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Pág. 11

esquemas democráticos dicha relación ya no ajusta a la realidad, donde se ven indicios de pocos proyectos y ampliación de espacios públicos. Tomar decisiones ya no resulta más un asunto de esquemas cerrados. La idea de orden de capas burocráticas superpuestas y ensimismadas, es una realidad y forman lentas respuesta para aplicar a la complejidad del Estado moderno. Si el estilo "racional-burocrático" de la gestión gubernamental contiene un bajo componente público, y le impone a la vida pública una falsa homogeneización⁹⁵; deben recuperarse formas institucionales del Estado para sondear las necesidades, conflictos y recursos del sistema social en su totalidad.

Si la política es el campo para dirimir los disensos, entonces la administración pública con su entramado burocrático estatal las absorbe antes de su acuerdo y consenso. De ahí que la prebenda, sea la arena donde mecanismos de "selectividad y la concesión de privilegios, predominan sobre el andamiaje de regulación constitucional. Inevitablemente, la característica fundamental del sistema político de cualquier Estado, fluctúa entre el autoritarismo y un débil pluralismo, donde la realización de éste es el factor ausente." ⁹⁶ Así, en el componente de cambio de paradigma se encuentra en la idea de lo Público. El concepto supone una configuración que, en sus primeras conceptualizaciones y enmarcadas en el trasfondo de un retraimiento estatal, dominado por la economía de mercado -el llamado neoliberalismo-, lejos de reducir la brecha entre la desigualdad social, las condiciones y oportunidades para individuos políticamente iguales, las evidencia. En esta razón se encuentra la principal manifestación del déficit de gestión gubernamental, debido a que:

- a) Obstaculiza la integración de individuos desiguales y la manifestación de la pluralidad,
- b) obstaculiza el control público sobre las decisiones y acciones Gubernamentales ⁹⁷

Es sobre este panorama que en el mundo entero se produjo inmediatamente un ajuste, para revertir la constante y paulatina disgregación

⁹⁵ León y Ramírez, Juan Carlos *El salto de la posmodernidad: el redimensionamiento de lo público*

⁹⁶ Szekely y Levy *Paradoxes of Stability and Change*. Westview Press, Boulder, Colorado, 1993, Pág. 118. Citado por Juan Carlos León y Ramírez **Op. Cit.**

⁹⁷ **Ibid.**

social. Atomización social, ingobernabilidad, deslegitimización gubernamental, son algunos de las características de las nuevas realidades y variables turbulentas⁹⁸ e inéditas, como suma de las innovaciones técnicas y tecnológicas y de la capacidad de invención del hombre lo que modifica sus propias formas de convivencia y de relación con otros grupos sociales. Es el asenso de la individualidad, -marcada en países con un alto componente de individualidad-, que empuja y acelera las relaciones productivas y las condiciones y formas de producir, ya sean bienes o servicios, tránsito del capitalismo industrial al postindustrial.

La configuración de modernidad y modernización, condiciona ahora los escenarios de los Estados, donde el mercado y la información activan la inserción de más actores -antes acotados por un estadocentrismo-, hacia una sociedad fortalecida que obliga a revisar alternativas de su vida en común. Se considera que la administración del Estado debe ser como la administración de cualquier otro negocio, cuyo propósito es la obtención de la satisfacción del cliente. “Entre los factores que explican este interés inusitado en la administración del sector público, analizan las fuerzas económicas que buscan crecimiento y equilibrio de las finanzas públicas del Estado, fuerzas institucionales para la provisión de servicios públicos y la promoción de la ideología de la "Nueva Derecha"⁹⁹. Para Barzelay, su centro es la eficiencia de la acción, producto de la delegación específica de autoridad y a la ejecución de procedimientos y reglas de una manera uniforme, hay ahorro del gasto, es decir, en razón del objetivo.¹⁰⁰ En un sentido más bien doctrinal y proverbial, Barzelay aplica un marco de “acción para cualquier gobierno moderno”¹⁰¹,

Cuadro 2.8 Comparación de paradigmas

Paradigma burocrático	Paradigma posburocrático
-----------------------	--------------------------

⁹⁸ Dice Uvalle Berrones que la turbulencia se caracteriza porque no admite predicción. Es seguro que ocurrirá algo inesperado, pero es imposible predecir cuándo, dónde y cómo. Vivimos en tiempos turbulentos, no porque haya muchos cambios sino porque se mueven en muchas direcciones distintas. Uvalle Berrones, Ricardo. *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea* México, IAPEM, Pág. 55

⁹⁹ Vargas Hernández, José Gpe. *Las relaciones de los fundamentos teóricos entre la nueva economía política, la nueva gerencia pública y la nueva política social*. Universidad Francisco Gavidia, <http://www.ufg.edu.sv/ufg/red/econopol.html>

¹⁰⁰ Sánchez González, José Juan *Gestión Pública y Governance* Pág. 112.

¹⁰¹ *Ibid.* Pág. 113.

Interés público	Resultados que valoran los ciudadanos
Eficiencia	Calidad y valor
Administración	Producción
Control	Lograr el apego a las normas
Especificar funciones, autoridad y estructura	Identificar, misión, servicios, clientes y resultados.
Justificar costos	Entregar valor
Implantar responsabilidad	Construir la rendición de cuentas Fortalecer las relaciones de trabajo
Seguir reglas y procedimientos	Entender y aplicar normas Identificar y resolver problemas Mejorar continuamente los procesos
Operar sistemas administrativos	Separar el servicio del control Lograr apoyo para las normas Ampliar las opciones del cliente Ofrecer incentivos Evaluar y analizar resultados Enriquecer la retroalimentación

Fuente: Tomado de Michel Barzelay *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. México, CNCPyAP-FCE, 2000, Pág. 177

Sin embargo, a pesar de su elocuencia, no se puede hablar de “nuevo” paradigma en razón de ser aplicaciones a casos exitosos y controlados. La propuesta pasa de la legalidad planteada por Weber hacia una racionalidad unilateral y más impersonal: la del mercado y su lógica. Reforzando antes que desestructurar a la burocracia, pasa a una “ultra burocracia racional por la lógica impersonal de la competencia y la agregación de preferencias en el mercado libre”¹⁰².

Dice José Juan Sánchez González, es un regreso a la discusión iniciada por Herbert Simon, en el sentido de que los supuestos principios del paradigma se reducen a “proverbios” con una limitada certeza científica en el ámbito de la administración pública.¹⁰³

Para mejorar y percibir si en el proceso de transitoriedad del paradigma, se está formando uno que con su carga de “ciencia normal” haya acumulado elementos que reconfiguren y trasladen al mismo hacia uno completamente novedoso, es necesario partir del reconocimiento de los componentes de la tradicional Administración Pública Progresiva (paradigma burocrático) y la “Nueva

¹⁰² **Ibid.** Pág. 115.

¹⁰³ **Ibid.** Pp. 115-116.

Gerencia Pública" (paradigma pos burocrático), con el siguiente cuadro comparativo.

Cuadro 2.9 Componentes de la Administración Pública Tradicional y de la Nueva Gerencia Pública

COMPONENTES	New Public Management "	ADMINISTRACION PUBLICA TRADICIONAL (Administración pública progresiva + Nueva administración pública)
Enfoque	Clientes	Ciudadanos y comunidades.
Medios principales	Gerencia	Elaboración de políticas.
Características de los Servidores públicos	Emprendedor (Actuando)	Analista (Pensando).
Valores	Emprendedores, libertad para gerentes, flexibilidad, creatividad, entusiasmo, tomar riesgos.	Responsabilidad ministerial, prudencia, estabilidad, ética, probidad, justicia, transparencia.
Vocabulario	Servicio a clientes, calidad, gerencialismo, apoderamiento, privatización.	Interés público, democracia, equidad social, proceso debido.
Cultura	Sector privado, innovación, gerencia de negocios, responsabilidad por resultados, dicotomía política-administración.	Burocrático (jerárquico), funcionalismo, estabilidad, proceso de responsabilidad, continuo política-administración.
Estructuras	Servicio civil como unidades organizacionales, gobierno simple y frugal, introducción al mecanismo de cuasi-mercado, descentralización.	Servicio civil como una funcionalismo, estabilidad, proceso de responsabilidad, gobierno, distribución de recursos por la autoridad central.

Fuente: Tabla adaptada de Charid and Rouillard (1997).¹⁰⁴

El paradigma post burocrático de Barzelay, desarrollado en un contexto anglosajón, fue un argumento doctrinario acerca de las reglas y rutinas para el funcionamiento de las agencias administrativas centrales. Aportó una elaborada prueba doctrinaria acerca del rol de los gerentes públicos. De esta manera, el campo de la ciencia política y la administración pública ha asumido la idea de que la NGP es un argumento administrativo. Esta idea se ha ampliado hacia una discusión profesional y de políticas en curso, fundamentalmente referida al diseño organizacional en el sector público. Pero resulta importante para reconfigurar y reorganizar al gobierno y para que se esté "preparado para una discusión más productiva sobre temas de doctrina, de políticas y para el uso de aproximaciones

¹⁰⁴ Vargas Hernández, José Gpe. **Op. Cit.**

más sofisticadas para explicar las opciones de política y el cambio organizacional en el Estado”¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Barzelay, Michel “La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)” en Publicado en la *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 19 (Feb. 2001). Caracas, Venezuela, Pág. 26.

CAPÍTULO III INSTRUMENTOS Y PROCEDIMIENTOS PARA CONSOLIDAR EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

El presente capítulo plantea a manera de propuesta, la instrumentación de los elementos que circundan el proceso y procedimiento en la administración pública. Lo anterior, como sustantivo a la capacidad institucional sobre la que se funda la existencia de ésta. Valores que conciben y delinea la vida de los individuos y el colectivo, es decir, materializar las condiciones y esencia del componente público, aquél donde la acción del ciudadano esté presente, se ubique en la dimensión de cuerpos organizacionales y miembros que operan al interior del gobierno.

Un primer elemento parte de la necesidad de operar y provocar confianza, tanto en lo público como en lo privado, ese es el sentido de la profesionalización. Tiene en si una dimensión, -que a veces se confunde con mero ejercicio técnico-, integral, donde inscrita en la necesaria ampliación del espectro de acción de las organizaciones, sale hacia fuera en la búsqueda del reforzamiento, coordinación e integración de valores y hechos entre lo público y lo privado.

Por otro lado, la administración requiere de ejercicios de autoridad legales y legítimos; en tal sentido se emprende el análisis de gobierno, con sus demandas y obligaciones delineadas por la participación política de los ciudadanos, con miras a implementar acciones instrumentadas bajo el escrutinio y la oferta de gobierno cierta y específica a la problemática pública detectada. Así, se anotan componentes que resultan insoslayables a tal fin como reorganización, innovación, gestión estratégica y a los actores y redes que inciden en los gobiernos.

En la exploración por mejorar la acción de gobierno y para mejorar la forma en al que se hacen las cosas, se incorpora de forma importante el estudio y la propuesta de la gestión pública, misma que se compone de herramientas técnicas de la administración de negocios, pero que; sin embargo contiene los evaluadores para ser instrumentados por la organización administrativa gubernamental. Por tanto se analiza sus propósitos, alcances y límites.

La ley es un elemento de necesaria para que las sociedades funcionen. La democracia se mantiene y tiene vialidad desde el momento mismo en que los

marcos normativos de convivencia son observado y confluyen para explicar sus nuevos alcances sociales, políticos y aún económicos, necesarios en las sociedades actuales que se precien de ser democráticas. Valores, ley y legitimidad, sólo se entienden con el concurso de posicionamientos afincados en la participación gobierno-sociedad, Estado-mercado.

3.2. EL SENTIDO DE PROFESIONALIZACIÓN

Es un ejercicio de comparación entre un modelo que, -si bien no es un diseño particular de Max Weber, si es éste quien lo analiza y explica consistentemente- expone la necesidad de *estructurar el poder* mediante el concurso del Dominio y de su ejercicio a través del la autoridad o la Ley. El otro se inserta en la necesidad de adaptarse a contextos complejos ante los cuales el rígido esquema weberiano se ve sometido a serias disfunciones.

Por tanto, el reconocer que su modernización sólo se logra a partir de conciliar los intereses políticos versus la racionalidad administrativa, es reconocer la existencia todavía de lo que Weber denominó, Políticos Profesionales y Políticos políticos y explora lo que designó la convicción y la responsabilidad¹, añadido que hace la diferencia entre el que *vive de la política* y el que *vive para la política*. Responsabilidad y Convicción es el plano donde se ubica la discusión sobre la actuación del hombre que participa de y en la política, y que define al político y al funcionario público. Y de cuyas cualidades en la organización, ha de seguir y observar el segundo, así el cuadro siguiente las enumera, como indica también sus fallos:

¹ Explica Weber. “toda acción éticamente orientada puede ajustarse a dos máximas fundamentamente distintas entre sí e irremediamente opuestas: puede orientarse conforme a la <ética de la convicción> o conforme a la <ética de la responsabilidad> (gesinnungsethisch order verantwortugsetisch). No es que la ética de la convicción sea idéntica a la falta de responsabilidad o la ética de la responsabilidad a la falta de convicción...difiere la convicción al actuar como lo ordena (religiosamente hablando) <el cristiano obra bien y deja el resultado en manos de Dios> o según una máxima de la ética de la responsabilidad, como la que ordena tener en cuenta las consecuencias previsibles de la propia acción. Entonces, la singularidad de todos los problemas éticos de la política está determinada sola y exclusivamente por su medio específico, la violencia legítima en manos de asociaciones humanas”. Entonces quien quiera hacer de la política su profesión debe considerar lo que el mismo puede llegar a ser, “quien hace política pacta con los poderes diabólicos que acechan en torno de todo poder”. Ambas “no son términos absolutamente opuestos, sino elementos complementarios que han de concurrir para formar al hombre auténtico, al hombre que puede tener <vocación política>. En Weber, Max *El político y el científico*. Madrid, España, Alianza Editorial, 1967, Pp. 163, 171, 173, 176.

Cuadro 3.1 Características y fallas del modelo burocrático

Características del modelo burocrático	Fallas del modelo burocrático
1.- Carácter legal de las normas y reglamentos	1.-Internarización de las normas y exagerado apego a los reglamentos.
2.- Carácter formal de las comunicaciones.	2.-Exceso de formalismo y papeleo.
3.- Carácter racional y división del trabajo.	3.-Resistencia al cambio.
4.- Impersonalidad en las relaciones.	4.-Despersonalización de las relaciones.
5.- Jerarquía de autoridad	5.-Jerarquización con base del proceso de decisión.
6.- Rutinas y procedimientos estandarizados	6.-Superconformidad con rutinas y procedimientos.
7.- Competencia técnica y meritocrática.	7.- Exhibición de señales de autoridad.
8.-Especialización de la administración, independientemente de los propietarios	8.-Dificultad en la atención a clientes y conflictos con el público.
9.- Profesionalización de los participantes.	9.-Prebendalismo y anquilosamiento de las estructuras.
10.- Completa previsión del funcionamiento.	10.-Falta de comunicación.
	11.-El ciudadano como administrado.

Fuente: Elaboración propia con base en el libro de Ballart, X. y Ramió, C *Desburocratización y Emergencia de la Administración postburocrática. Escenario de la Crisis del Modelo Burocrático*. En: "Ciencia de la Administración". Valencia, España, Tirant lo Branch, 2000. Pág. 66.

Para Frederickson² lo que acentúa su fragmentación son las desarticulaciones del Estado, hecho que provoca la sobrevaloración de la lealtad³ personal y política, por sobre la competencia e idoneidad.

Profesionalizar, por ejemplo para organismos como el CLAD, supone que debe pasarse del modelo weberiano, "que instauró un servicio público profesional y meritocrático, condición esencial para que la administración pública gerencial sustituya a la administración pública burocrática"⁴. Esta reforma debe apuntar hacia "lograr una real profesionalización y un sano control del aparato administrativo, tanto por sus jefes políticos como por la propia sociedad y sus grupos representativos del interés general e incluyente, con base en el *reforzamiento de las instituciones* y valores tradicionales que sean rescatables"⁵.

Lograr la profesionalización y mantener sus virtudes, se requiere apego a la ley y con altos valores éticos, abatir las brechas que la han fragmentado,

² Frederickson, H. George, "The Repositioning of American Public Administration", en *Political Science and Politics*, diciembre 1999, American Political Science Association, Washington, Pp. 1270-1290.

³ También Mauricio Merino aborda el tema con una claridad contundente, anota que solo puede existir profesionalización cuando existe responsabilidad pública, significa mudar de una subcultura de lealtad y disciplina, que privilegia al "grupo por encima de la especialidad requerida para el desempeño de una función o del nivel de profesionalismo de quien se hacía responsable de un cargo específico"; hacia la subcultura de la responsabilidad, que privilegie "la orientación hacia la responsabilidad y la evaluación sociales del quehacer público; el sentido de cooperación entre dependencias y niveles de gobierno, a la luz de propósitos públicamente definidos; y la transparencia correspondiente en el diseño y en las redes de implementación de políticas realmente públicas, capaces de dejar atrás la idea de programas gubernamentales fragmentarios e insuficientes..." en *Revista de Administración Pública* INAP, México, No. 91, 1996, Pp. 5, 8 y 15.

⁴ Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, (documento preparado por el Consejo Científico del CLAD y aprobado en su sesión del 14 de octubre de 1998), Pág.6.

⁵ Barrera Zapata, Rolando "¿Y la reforma de la burocracia?" en *Revista IAPEM*, (Estado de México: septiembre-diciembre 2001), Núm. 50. Pp. 133-134.

flexibilizar la jerarquía y autoridad para dar mayor capacidad de acción al conjunto y no sólo a la cabeza, es “aprovechar las coyunturas que se presentan, de manera exitosa, dichas instancias son: incentivos y rediseño institucional, por lo menos”⁶.

“El rediseño institucional implica como ya vimos, fortalecer las instituciones políticas al mismo tiempo que las burocráticas a efecto de garantizar el sano control de la gestión, la rendición de cuentas, la evaluación del desempeño institucional y personal del funcionariado. En resumen, transformar al poder hasta ahora ejercido sólo como un medio elitista de dominación, a una forma de ejercicio de facultades colectivas entre sociedad y gobierno”⁷.

Mejorar aspectos de falta de profesionalismo, parte del reconocimiento a dos tendencias: la complejidad de nuestras actividades y la libertad del agente individual.⁸ Juntas, se contraponen en cuanto gobierno y gestión intentan operar. Responde, a la compleja interacción humana, su búsqueda de libertad de acción, oportunidad y selección. Por ello, se menciona que gobierno y gestión suponen contradicción. Al menos porque el primero aún está entrampado en la “rigidez” del paradigma burocrático, el segundo porque requiere de esquemas menos rígidos. Y si lo que se quiere son resultados, la necesidad de conciliar intervención versus reglas, pero que de verdad sean acatadas, impone un marco mejor de actuación e intervención pública. Debe ser mejorado a partir de recomponer o inclusive, diseñar un nuevo paradigma, entonces el problema básico es la *Transición*, aludiendo a Kunh, el paso de la ciencia normal a la *Ciencia Revolucionaria*.

Para Crozier se requiere, desregular, asumir responsabilidades, solucionar los conflictos, ello en cuanto a la organización. En cuanto al individuo, la característica básica es ser la capacidad, sentido de cooperación entre niveles, capacidad de comunicarse dentro de la especialización, pero sobre todo conciliar a “todo un sistema humano y cultural, especialmente todo un conjunto de complejas relaciones de poder”⁹. Es una cultura de gestión pública que implica un razonamiento con la intención de invertir para cambiar o mejorar, invertir para ayudar a las personas a cambiar en lugar de tratar de imponer los mejores

⁶ **Ibid.** Pág. 135.

⁷ **Loc. Cit.**

⁸ Crozier, Michel “La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública” **Op. Cit.**

⁹ **Ibid.**

programas elaborados por las jerarquías decisorias”¹⁰. Ello nos lleva a esquemas de descentralización, apertura a la competencia, pero esto no es suficiente, se requiere de estrategias para el cambio, entre ellos se mencionan:

- Conocimiento y preparación del agente gubernamental
- Mejora en la formación de la decisión
- Consolidar la cultura de la evaluación
- Evaluar los resultados
- Modificación del status quo mental del funcionario.

Esta transición se inscribe en una transformación de la tradicional manera de comprender a la organización burocrática, y se revela de mejor manera cuando se hace hincapié en la necesidad de la búsqueda del Resultado a partir de descentralizar, flexibilizar y corresponsabilizar a tanto los diversos departamentos, como a los propios burócratas. El siguiente cuadro nos da idea de dicha transición:

Cuadro 3.2 Transición del modelo burocrático.

Críticas a la burocracia	Características del Modelo postburocrático
1. La burocracia no toma en cuenta el crecimiento personal y el desarrollo de la personalidad madura en las personas.	1.-Buscar mejores medios de comunicación entre las partes.
2. Desarrolla conformidad y pensamiento de grupo.	2.-La figura del gerente público.
3. No considera la organización informal y los problemas que surgen que no son previstos.	3.-Utilización de la tecnología como revolución del cambio.
4. Su sistema de control y autoridad es obsoleto.	4. <i>La ética pública.</i>
5. No tiene un adecuado procedimiento jurídico.	5.-El ciudadano como cliente-usuario, como una <i>Responsabilidad</i>
6. No posee medios para resolver conflictos entre clases y, entre grupos funcionariales.	6.-La gestión de la calidad total para mejora de los servicios, <i>en la Corresponsabilidad.</i>
7. Las comunicaciones se bloquean o distorsionan a causa de las divisiones jerárquicas.	7.-Ingeniería de procesos.
8. Los recursos humanos de la burocracia no se utilizan plenamente	8.-La importancia del entorno.
9. No puede asimilar la influencia de nuevas tecnologías ni de los científicos que ingresan a la organización.	9.-Recursos humanos.
10. Puede modificar la estructura de la personalidad de aquellas que reflejan al hombre obtuso, oscuro.	10.-Formación y reciclaje del personal.
	11.-Capacitación del personal.

Fuente: Propia con base en Villoria, Manuel “Modernización Administrativa y Gobierno Postburocrático” en: Bañon, Rafael y Carrillo, Ernesto (compiladores). *La Nueva Administración Pública*. Madrid, España, Alianza Universidad Textos, 1997, Pág. 77-103 y de Barzelay, Michel *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. México, CNCPyAP-FCE, 2000, Págs. 173-196.

Sin embargo, no debe perderse la crítica que no se refiere a un esquema meramente técnico, ya que la burocracia es un arreglo institucional entre la política y lo administrativo, no es hueca, ya que no sólo responde a capacidades gubernativas, sino a políticas y a técnicas, así como a la adopción de esquemas ajenos y a la medida justa de contribución al tipo de

¹⁰ **Ibid.**

contexto y situación social, para no permitir el paso a un esquema más cerrado o más ajeno al control social. En cambio, lo que debe ser aceptado rotundamente es “una burocracia profesional, libre, responsable, comprometida, politizada a favor del interés social y con elevados valores éticos, es un haber para la gobernabilidad que todos debemos apreciar y contribuir a mantenerla. Se necesita una nueva burocracia, ajena a burocratismos y clientelismos”. Entendida la profesionalización como, “síntesis de diversos valores individuales, colectivos (sociales) y organizacionales. No es sólo la expresión de “razones técnicas” fundadas en el saber experto o en la “cientifización” de los problemas sociales”¹¹. Es la institucionalización y el rediseño institucional, con miras a un auténtico régimen político moderno y con esquemas suficientemente democráticos.¹²

En resumen, la profesionalización es una combinación de organización y de carrera individual que permite la integración del cuerpo administrativo, en un único procedimiento para lograr la concordancia colectiva del servicio público, cuya mística y compromiso consolide una cultura administrativa general en beneficio de la sociedad¹³. Cultura de competitividad y de interlocución entre Estado y

¹¹ Barrera Zapata, Rolando **Op. Cit.** Pág. 136.

¹² Al respecto Enrique Cabrero Mendoza acota: en los nuevos modelos de gestión y de implementación de herramientas como las políticas públicas, es indispensable considerar la “lógica propia de la esencia y dinámica de las políticas, la cual deriva del conjunto de tradiciones culturales y políticas en las que surge dicho modelo”. Cuando no se desarrolla una capacidad de ‘diseción’ del modelo y de desagregación de los componentes, los países usuarios viven una frustración al no haber podido transformarse en imagen y semejanza del modelo propuesto por este enfoque. Es importante desprender el germen de la práctica social para ver hasta dónde lo que nos queda sigue siendo válido como herramienta para el estudio de otras prácticas” Compara los regímenes democráticos con aquellos en ‘transición’, acotando a que en los segundos la profesionalización de servidores públicos es casi inexistente jurídicamente y muy débil en la práctica, su transición, no permite tener claros los referentes institucionales de los actores, es decir las reglas del juego, asimismo aclara, el contexto de transición tiende a ser más un resultado de desconfianza que un cálculo racional premeditado. Se manifiesta en la organización con la verticalización, formal o en ocasiones simbólica, de las jerarquías. Así, la autoridad requiere de un jefe fuerte y autoritario. Por ello la transmutación y adopción acrítica es deleznable, ya que no toma en cuenta las diversas realidades. Se trata de descubrir, entender y conocer con mayor profundidad dichos modelos, para mejorar la acción pública”. En Cabrero Mendoza, Enrique “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de la policy science en contextos cultural y políticamente diferentes”. *En Gestión y Política Pública*, vol. IX, núm. 2 segundo semestre de 2000, CIDE, México, Pp. 196, 198, 213, 217 y 222.

¹³ El objetivo fundamental de estos esfuerzos es el de restaurar la credibilidad de los ciudadanos en sus gobiernos volviendo sus estructuras administrativas más eficientes y, sobre todo, más comprometidas con las verdaderas demandas, expectativas y necesidades de la sociedad. es vocación, sentido de responsabilidad y honestidad, se requiere que el servidor público sea productivo, creativo, con sentido de innovación. Moctezuma, Esteban y Andrés Roemer, *Por un gobierno con resultados. El Servicio Civil de Carrera: un*

sociedad, así como la modificación de comportamientos, valores y actitudes de los integrantes, la dignificación de la organización gubernamental y la de los servidores públicos, reconociendo en ella la valía de lo público y la imagen de lo social, en suma, la importancia de la razón de Estado: El bien común. Para conseguir la aproximación a lo anotado arriba, se requiere de consolidar elementos ineludibles, tales como la *Ética, la Responsabilidad y la Corresponsabilidad* del servicio y del servidor público. Así, los apartados siguientes refieren consideraciones sobre los puntos anotados. Sólo así se puede llegar aun una nueva estructura legal e institucional que permite superar las rigideces e insuficiencias de los modelos administrativos vigentes.¹⁴

3.1.1. El ejercicio ético en la acción de gobierno

Compone y ubica la actuación del servidor público¹⁵ en el Estado moderno y construye el marco normativo de responsabilidad de sus autoridades, en un espacio democrático como punto de la vida de los ciudadanos, que conlleva una forma social donde los individuos perciben y comprenden la necesidad de la Ley y la posibilidad de cuestionarla. La interrogación, la reflexividad y la capacidad de deliberar la libertad y la responsabilidad, es un elemento democrático entre los individuos-ciudadanos, buscando que lo colectivo y público transforme el ejercicio de autoridad gubernamental, en la atención al ciudadano y al individuo.

Dice Ricardo Uvalle, “debe entenderse como el gobierno de los ciudadanos y no como el gobierno de los de las cosas... implica que la preocupación central de los gobiernos y las administraciones públicas... las instituciones, la administración pública los contenidos éticos y políticos partan a desarrollarse como el hogar público de los ciudadanos”¹⁶

sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México. México, FCE, 1999, Pp. 50-51

¹⁴ Un análisis histórico-analítico de este hecho lo podemos revisar en Pardo, María del Carmen, *La modernización administrativa en México*, México, INAP-El colegio de México, 1996.

¹⁵ A este respecto podemos decir que la ética se puede ubicar genéricamente en un marco de actuación encuadrado en la responsabilidad de los servidores públicos en su evolución histórica. En Haro Bélchez Guillermo, *Servicio Público de Carrera, tradición y perspectivas*, INAP, México, 2000, Pp. 38-53.

¹⁶ Uvalle Berrones, Ricardo *La responsabilidad política e institucional de la administración pública.* México, IAPEM, 2003, Pág. 139.

Lo público cobra relevancia sustancial. Es Habermas, quien nos dice que en cuanto a la racionalización del dominio político, la manipulación de la esfera política de lo público en nuestros días tiene que ser tomada como el indicador del estado en que se halla el proceso de *democratización*: "Un concepto de opinión pública con sentido histórico, normativamente suficiente teóricamente claro y empíricamente ponderable, sólo puede conseguirse partiendo del cambio estructural de la publicidad misma y de la dimensión de su desarrollo"¹⁷. Quiere decir que se requiere de instituciones que tengan prestigio ético para garantizar los elementos constitutivos de la vida asociada.

Significa, el necesario entendimiento de la realidad constitucional del Estado, como el proceso en cuyo recurso se realiza una publicidad políticamente activa. Habermas considera que hay que atenerse al concepto de opinión pública en sentido comparativo y desarrollar los criterios que permitan medir empíricamente a las opiniones según el grado de su publicidad: "Tal fijación empírica de la opinión pública en un sentido comparativo es hoy el medio más seguro de obtener enunciados sólidos y contrastables acerca del valor democrático de interpretación de una situación constitucional efectiva"¹⁸, denominándolo como la *dimensión normativa de la teoría y la realidad social*.

El componente público y la dimensión normativa de la realidad es componente de lo ético en la vida y la acción pública, lleva a buscar su conciliación mediante los Valores "que permiten a las sociedades integrarse como cuerpos orgánicos y consistentes"¹⁹. Así, la instrumentalización de los valores está dada por las instituciones y en última instancia por los organismos u organizaciones públicas. Es entonces el Derecho el medio que permite regular legítimamente la vida en común para la resolución democrática de los conflictos. Es el procedimiento que legitima el derecho que consiste en trasladar los presupuestos de la ética discursiva al carácter institucional de los derechos. Por ende, son los derechos humanos los que aparecen como condición de posibilidad

¹⁷ Habermas, Jürgen *Historia y crítica de la opinión pública, la transformación estructural de la vida pública*, Barcelona, España, Gustavo Gili, 1981, Pág. 269.

¹⁸ **Ibid.**

¹⁹ Uvalle Berrones, Ricardo *La responsabilidad política e institucional de la administración pública*. Pág. 140.

para el despliegue concreto de los principios democráticos. Con ello se introduce la dimensión normativa en los procesos de constitución y conformación de voluntades, a partir del principio de que "sólo son válidas aquellas normas de acción que los posiblemente afectados pudieran acordar como participantes en discursos racionales"²⁰, es decir, que las cuestiones prácticas se juzgan imparcialmente y racionalmente.

La ética es un compuesto diferente a lo moral, pero no por ello ajeno. Es la posibilidad de discusión, desacuerdo, consenso y disenso, en un marco de respeto, participación e integración de elementos de suyo propiamente apuestos pero básicamente incluyentes, "favorece modos honrados de proceder y permite que el valor de la responsabilidad se acreciente de manera individual y colectiva. Favorece que la convivencia pública se efectúe con apego a las normas jurídicas y políticas, las cuales necesitan de las virtudes cívicas de las personas para generar un ambiente de civilidad y respeto"²¹. Así, el término calidad en la formación de decisiones públicas indica que, existen procedimientos identificables claros, honestos, que buscan acrecentar la vida y potencias de los ciudadanos y los individuos, ello en razón de que la esfera de lo público recibe sus impulsos de la elaboración privada de situaciones sociales.²²

Al respecto León y Ramírez asienta, referenciado a Lipovestky en su trabajo ***El crepúsculo del deber: La ética indolora de lo nuevos tiempos democráticos***, que "el final del siglo XX e inicios de milenio, la ética requiere la necesidad revitalización de los valores y el espíritu de responsabilidad como imperativo número uno de la sociedad de nuestra época: 'el siglo XXI será ético o no será'"²³. Así como Gianni Vattimo²⁴, indica que se corren riesgos que se insertan en una teoría del caos, pero que conlleva a dos procesos: Desorganizador y Reorganizador. Ambos, inciden en los valores, de una manera

²⁰ Habermas, **Jürgen** *Between facts and norms. Contributions to a discourse theory of law and democracy*, Cambridge, The MIT Press, 1996, Pág. 107.

²¹ Uvalle Berrones, Ricardo *La responsabilidad política e institucional de la administración pública* Pág. 141

²² León y Ramírez, Juan Carlos *La construcción de espacios públicos en la democracia*. México, UNAM, 2003, Pp. 15 – 49.

²³ *Loc. Cit.*

²⁴ Estas consideraciones se tratan en el Capítulo I parte 1.3.1.

irresponsable e individualista y el otro agregacionista y responsable. “El primero ha erosionado en el quehacer ciudadano por la búsqueda del estatus a través del consumo. El segundo se ha caracterizado por el referendo de la identidad colectiva para el bienestar común; de no llegar a acuerdos institucionales, lo que realmente está en juego es el provenir mismo de las democracias por el conflicto estructural que el capitalismo enfrenta”²⁵.

Para ello es indispensable, como dijimos, la redefinición intelectual de la democracia. En esa perspectiva, resulta ineludible que la defensa del orden democrático se circunscriba a sus instituciones legales, "la idea clave es que el principio de la democracia deriva de la interpenetración del principio discursivo y de la forma legal"²⁶.

Cuadro 3.3 Tabla de valores de la ética pública y del servicio público.

Valores	Acción
Democracia	Es responsabilidad política, pública y ética individual y colectiva que, de su buena marcha produzca cambios de actitudes y sobre todo, de confianza en los alcances y compromisos de la vida pública.
Libertad	Espacios de realización individual, sin pasar por la de otros, en el sentido de satisfacción y conveniencia. Es el cumplimiento de normas, limitada en el ciudadano, por la de los demás.
Justicia	Sometimiento al orden instituido, y lo que no se acuerda y causa conflicto, dirimirlo ante las autoridades e instituciones creadas para ello.
Igualdad	Oportunidad de derechos y responsabilidades comunes, sin privilegios, con lo cual se evita negar a la persona.
Solidaridad	Vía democrática para paliar las iniquidades en el ejercicio de las libertades de los ciudadanos en cuanto persona moral, libres e iguales, desfavorecidas en el terreno de la economía, su libertad de los económicamente fuertes para reducir a los débiles mediante la aplicación de las reglas del mercado.
Competencia	Desde el plano económico indica intercambio, competencia e innovación, profunda generadora de capacidades individuales y colectivas, científicas y tecnológicas, es una idea de empresa, de emprendedores. En el plano de la política, tiene visos de competencia pero por preferencias, proyectos, objetivos, estrategias, recursos, tiempos y organización que respondan a las expectativas y preferencias de la gente: a quien se le otorga poder y autoridad.
Responsabilidad	Compromiso en la utilización de los recursos públicos, integridad de los servidores públicos demostrables y públicos, para garantizar a la sociedad condiciones fundamentales de vida.
Calidad	Desde la acción de gobernar a, actores, procesos, tiempos y acciones; con una alta calificación institucional, es decir la formación y el desarrollo de los servidores públicos garantizada con la cultura del mérito.
Excelencia	Parte de la calidad institucional, y se refiere al montaje humano de la acción de administrar lo público y gubernamental; comprometida con seres humanos que aspiran, legítimamente a vivir bien., es la interrelación, entre eficiencia y compromiso social, entre lo técnico y lo factual, entre sistematización y resultado, entre lo cuantitativo y lo cualitativo de la acción pública.
Equidad	Referido al compromiso social de trato sin distinciones, combatiendo lo que es inequitativo: pobreza, la insalubridad, el analfabetismo y la explotación, donde no se niegue a la salud por la mortalidad, los derechos humanos por la exclusión social, el crecimiento económico por la ausencia de bienestar colectivo e individual, el desarrollo social por la ausencia de igualdad y bienestar de las persona, público y transparente por el patrimonialismo, lo igualitario y equitativo negado por la impunidad.
Moral	Sociedad que se compone de personas y ciudadanos que rigen sus actos de acuerdo a valores y sistemas de creencias que acreditan la pluralidad cultural, política e ideológica.
Honradez	Es lo moral, que desde el ángulo de ineficiencia y la corrupción contravienen los valores de la ética, es la injusticia opuesta a la justicia.

Fuente: Elaboración propia con base en Uvalle Berrones, Ricardo *La responsabilidad política e institucional de la administración pública*. México, IAPEM, 2003, Pág. 140-164 y León y Ramírez, Juan Carlos *La construcción de espacios públicos en la democracia*. México, UNAM, 2003, capítulo 1

²⁵ León y Ramírez, Juan Carlos *La construcción de espacios públicos en la democracia* Pág. 51-52.

²⁶ Habermas, Jürgen *Between facts and norms. Contributions to a discourse theory of law and democracy* Pág. 121.

Es la visión de la sociedad civil traducida en el “trabajo ciudadano que amplía de manera sustantiva los sentidos deliberativo y sufragante propios de la democracia; potencia la capacidad de asociación e integración comunitaria libremente construida y legítimamente amparada por la ley y fortalece las instituciones del Estado y de la sociedad, de las cuales el ciudadano es en esencia sujeto y objeto, el verdadero protagonista de la democracia”²⁷.

Los valores y su inclusión en un esquema de vida social que respete y sea base de la convivencia y del respeto. Asimismo, de la democracia. Comparten aspecto público y privado, social y gubernamental, Estado y Mercado.

3.1.2. Calidad del desempeño profesional - individual

El tema de la responsabilidad debe ser clarificado y puede denotar una cualidad individual, misma que conlleva, por efecto contrario a una acción, daño perjuicio o malestar a un segundo o tercer individuos, la recurrencia moral de subsanar la deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otra persona, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal. Entendida así, es un cargo u obligación moral que resulta para alguien del posible yerro en cosa o asunto determinado. Entonces supone, que los individuos en general, posean la capacidad para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente. Comprendido así, es un crédito que le otorgamos a quien se asume como digno de confianza y credibilidad.

En terreno público de toda sociedad, la responsabilidad es una senda para que las autoridades electas asuman los costos que implica su modo de obrar. La responsabilidad es un tipo de conducta que implica tomar conciencia en el ejercicio del poder democrático.²⁸. Implica que la ejecución y dirección del Estado obligue a que los servidores públicos informen de su desempeño, sujetándose desde la perspectiva del cargo y de su desempeño en él y las atribuciones de la Administración Pública. Es por ello que al formarse un Estado patrimonialista, se inhibe la participación individual y aún más la colectiva, la democracia misma.

²⁷ León y Ramírez, Juan Carlos **Op.Cit.** Pág. 54.

²⁸ Uvalle Berrones, Ricardo *La responsabilidad política e institucional de la administración pública.* Pág. 189

Al respecto Diego Valadez indica "El ejercicio del poder esta imbuido de la concepción patrimonialista del ejercicio de la función pública. Es decir "quien desempeña una función pública tiende a identificarse con el poder". Es el poder que se tiene en las esferas de lo público, -presidencialismo o parlamentarismo- y deviene de una base que es el Constitucionalismo. Así, la norma constitucional es la línea sobre la cual se ejercen funciones de control., es decir, en el sistema constitucional democrático continúan, las funciones de control y se apoyan directamente en el estado de derecho. Por lo tanto, las funciones de control se ejercen entre los órganos de gobierno y de representación. Aún cuando son susceptibles de desviarse en su cometido original que es la defensa de los intereses de la gente, se pueden encontrar tenues garantías que corrijan esto, y están a cargo de "quienes controlan a los controladores: la opinión pública y el electorado"²⁹.

Tiene que ver con el manejo del presupuesto, el gasto público y la inversión pública, es asunto que involucra a los diversos actores que accionan en el terreno factual del Estado, en el sentido de estatalizar: quien ocupa un servicio; quien espera la protección del policía; quien envía correspondencia; quien recibe beneficios directos de la seguridad social como políticas demográficas de empleo, de pensión; quien recurre al centro de salud, mortalidad poblacional y calidad de vida; quien tiene expectativas de formación académica y los rezagos de ésta como analfabetismo, nivel de aprovechamiento; quien tiene la pretensión de consolidar sus títulos de propiedad, para combatir la pobreza y la pobreza extrema, para proveer de servicios primarios a la población como: agua potable y saneamiento que contribuya al mejoramiento de la salud pública y en la educación.³⁰ Así, el presupuesto contribuye a la generación y percepción de la confianza del desempeño gubernamental derivado de sus funciones, como se aprecia en el esquema 3.3.

En un plano macro significa, que el gobierno al monopolizar varios instrumentos que inciden en el comportamiento de la economía del Estado, actúe

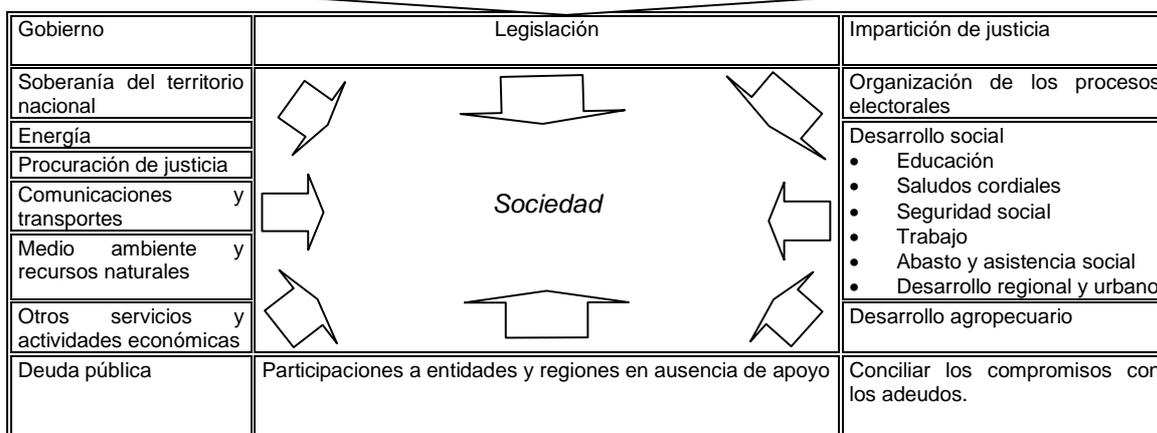
²⁹ Valadez, Diego **Op. Cit.**, Pp. 59 y 61.

³⁰ Chávez Presa, Jorge A. *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público.* México, FCE, 2002, Pp. 93-99

en función de evitar que las variables económicas no se vuelvan inestables. Por ejemplo, se debe incluir entre estas a:

Esquema 3.1 Funciones y aplicaciones del sector público.

<ul style="list-style-type: none"> • Administración gubernamental • Política y planeación económica y social • Fomento y regulación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo social • Infraestructura • Producción
---	--



Fuente: Chávez Presa, Jorge A. *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*. México, FCE, 2002, Pág. 173.

1º. Los procesos inflacionarios. Agregar políticas macroeconómicas que no provoquen pobreza en regiones sumidas en desatención, ya que los altos niveles de re-inflación pueden incrementar la pobreza en periodos relativamente cortos. Ello pasa por la capacidad de controlar y hacer que “la responsabilidad fiscal debiera ser siempre un componente central de cualquier política contra la pobreza”³¹. Recobrar la confianza en los gobiernos y por derivación en la administración pública, debe ser menor para aquellos que “terminan pagando el equivalente a un impuesto, vía el poder adquisitivo, siempre los más perjudicados son los asalariados y los desempleados”³².

2º. Información asimétrica³³ e incompleta. Tiene que ver con la eliminación de la depredación y el manejo de práctica contextualizadas en entornos cerrados e

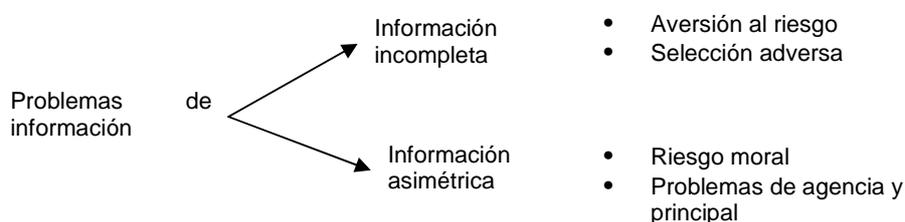
³¹ **Ibid.** Pág. 56.

³² **Loc. Cit.**

³³ Al respecto y desde el enfoque neoinstitucionalista de la economía, José Ayala Espino menciona que es una acción de elección desde el plano del *Homo economicus*, legales, regulatorios, contractual, peculiaridades de

irresponsables en las que “los servidores públicos o las organizaciones que componen la administración pública no están obligados a rendir cuentas, genera un terreno fértil para el desarrollo de la Corrupción”³⁴. En la otra vertiente, se da cuando no hay información complementaria, formando mayor incertidumbre y desconfianza. El siguiente esquema registra de una mejor manera los problemas que se dan cuando existen asimetrías e información incompleta, aquí se toma como referente al agente y el principal, teoría denominada como “De los costos de transacción”³⁵.

Esquema 3.2 La información y su transmisión



Fuente: Tomado de Ayala Espino, José *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México, FCE, 2000, Pág. 139

En base a lo anterior Eduardo Guerrero Gutiérrez, explica: derivado de los costos de transacción se forma la ‘Teoría de la agencia’, la cual es “especialmente útil para entender las características de la relación que tiene lugar entre políticos y administradores públicos en un contexto de competencia política. Una relación de

cada mercado, las tecnologías disponibles, surcan el proceso de decisión y se acerca al esquema de incertidumbre, ya que la información sobre el futuro es más escasa e incierta, por ello se afecta al agente principal, es decir el consumidor, lo que se reclama como la estancia del poder de la información <la información es un recurso valioso y el conocimiento es poder>; la información privada es una consecuencia de la información asimétrica, es decir, cuando un agente sabe más que la otra parte del intercambio. En tal sentido, se requieren instituciones que obliguen al mercado a pasar la mejor información, atenuando los problemas de información, entonces las instituciones son relevantes para: a) para tener certeza de los derechos de propiedad, con registros públicos, certificación de la propiedad intelectual; c) para conocer lo cuantitativo y cualitativo de los mercados y, c) para cumplimentar mediante la obligatoriedad los actos de transacción varios. En Ayala Espino, José *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México, FCE, 2000, Pp. 137-139.

³⁴ Chávez Presa, Jorge A. **Op. Cit.** Pág. 56.

³⁵ Es valiosa la explicación que de este neoinstitucionalismo económico hace North, refiriendo implícitamente que el modelo las organizaciones burocráticas, que las burocracias son elementos del Estado de Derecho, cuya construcción es considerada por el neoinstitucionalismo como condición del desarrollo en las sociedades actuales caracterizadas por la división impersonal del trabajo, el uso de tecnologías complejas y costosas y los intercambios complejos espacial y temporalmente. En estas condiciones el desarrollo exige que las reglas del intercambio económico estén garantizadas por un Estado que desempeñe el papel de "third party enforcement", ya que las transacciones entre los individuos, no ocurre en un mundo ideal, así, cada intercambio o transacción cuesta ya que para asegurar el cumplimiento de los contratos, en un buen número se deja a las “jerarquías” o estructuras organizacionales como las del gobierno como medio para el intercambio. North, Douglass C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, FCE, 1990, 54-60.

agencia se establece cuando un principal (es decir, un superior jerárquico) delega algunos derechos –los derechos de uso sobre cualquier recurso- a un agente que está obligado por un contrato formal o informal a representar los intereses del principal a cambio de un pago de determinada naturaleza”³⁶. Menciona, en una democracia las relaciones principal – agente son, por un lado, la de electores y representantes electos y administradores públicos.

Asimismo en esta relación se da el trato entre electores y políticos, correspondencia en la que los electores desempeñan el papel de principal y los políticos el de agente. En este sentido, los políticos -presidente y legisladores-, y los electores “sostienen el siguiente intercambio: los políticos buscan apoyo electoral y los electores demandan bienes colectivos, ya sea en forma de servicios públicos, o en la reducción de algunos costos asociados a cierta legislación o programa públicos”³⁷ entonces, para la próxima elección los votantes elegirán dependiendo no tan sólo de la opinión que se tenga de los candidatos y de su capacidad, “*sino también del juicio que tengan acerca de cómo esta legislación ha sido puesta en práctica por los administradores*”³⁸.

3º. Exclusividad y la información privilegiada. Evitar que se excluya a nuevos participantes en la provisión de bienes o servicios menos costosos; por medio de la regulación y la observancia a las leyes, si favoritismos, ni prebendas particulares. Por ello la exclusividad gubernamental tiene que ver con la responsabilidad de los objetivos de Estado y del gobierno, en funciones como legislar, procurar justicia, ofrecer seguridad pública, otorgar medios de pago, así como diseñar y establecer políticas públicas, que establezcan un marco adecuado a la empresa individual y colectiva de sus ciudadanos en marcos de certidumbre e igualdad y equidad.

Sin embargo, como dice Uvalle Berrones: la importancia de las cuestiones institucional económicas, no es únicamente monetaria y financiera, sino “implica destacar el grado de cumplimiento de las políticas públicas, así como el impacto

³⁶ Guerrero Gutiérrez, Eduardo “Competencia política y buen gobierno, los efectos de la competencia electoral en la administración pública”, en *Revista Enlace*, N° 52, Nueva Época, Abril-Junio 2001, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Pág. 3.

³⁷ *Ibid.* Pág. 4.

³⁸ *Ibid.* El subrayado es del autor.

que han tenido en la transformación deseada y positiva de la sociedad”³⁹. Es una responsabilidad no con el poder, sino con las instituciones de la vida pública. Lo que se debe traducir en una auténtica capacidad de gobernabilidad democrática, que genere la confianza al asumir la responsabilidad de tomar decisiones en la aplicación de recursos públicos. En este entramado la Administración Pública juega un papel de enlace entre lo social y lo gubernamental y viceversa, en un esquema que se denomina corresponsabilidad pública, aspectos que explicamos enseguida.

3.1.3. Corresponsabilidad

Como en los dos anteriores puntos, este aspecto de la institucionalización tiene que ver con una dimensión binaria del individuo: Pública y Privada. Para tal efecto retomamos la propuesta que hace Juan Carlos León: La corresponsabilidad nace de la formación de ciudadanía y de auténticos ciudadanos, que se asuman como parte del espacio publico-privado. Tiene que ver con consideraciones de complementariedad, en contextos democráticos y plurales, se refiere a la “obligatoriedad legal y ética del gobierno y su administración de informar pertinente y consecuentemente de sus logros y resultados (incluidos sus fracasos), y afrontar la responsabilidad de sus acciones en función de su mandato y de la obligatoriedad legal de sus atribuciones”⁴⁰.

Se trata de ampliar los espacios públicos⁴¹, es una arquitectura nacida de construcciones previas, es la atribución y capacidad cualitativa del individuo-

³⁹ Uvalle Berrones, Ricardo *La responsabilidad política e institucional de la administración pública* Pág. 190.

⁴⁰ León y Ramírez, Juan Carlos “La corresponsabilidad ciudadana en la gestión gubernamental y la rendición de cuentas en el proceso de transición a la democracia” Pág. 1.

⁴¹ Al respecto Juan Carlos León recurre a Hannah Arendt, de la cual extrae su valioso argumento sobre los espacios públicos ampliados, refiriendo “Claudia Hilb en su compilación denominada “El resplandor de lo público: en torno a Hannah Arendt”, afirma citando a la socióloga alemana, que la libertad es comienzo, abismo temporal: irrumpe entre los hombres, en su acción, irreductible a sus causas y consecuencias “La condición humana”. En la obra “Sobre la revolución” (1965) habla de las formas de construir sobre ese mismo abismo en donde la libertad en tanto fundación requiere de la constitución de una nueva forma política que instituya y preserve el espacio público, entendido como el verdadero espacio de genuina libertad. Es importante recomendar al autor esta obra, dado que ofrece un panorama integral de la obra de H. Arendt, tanto desde los escritos iniciales referidos a los riesgos que la aparición del totalitarismo en todas sus formas suponía a la libertad individual. Hilb, Claudia. *El resplandor de lo público en torno a Hannah Arendt*. Ed. Nueva Sociedad. Venezuela. 1994.

ciudadano colectivo y ampliado. Dicho ejercicio institucionaliza esquemas, organización y acción pública⁴². El ejercicio de la autoridad no es unilateral, requiere de participantes, que en un mundo atribulado e incierto, debe ser congregado para beneficios privados decididamente públicos. Así, para Dalh⁴³ el mercado es un componente necesario para contribuir a la democracia en su sentido más material y que opera en un sentido maximizador de las pretensiones individuales.

La construcción social reconoce actualmente, a las organizaciones como más públicas, en un sentido corresponsable con satisfacción de necesidades y demandas que, en algunos casos las organizaciones gubernamentales no pueden atender.⁴⁴ en donde, debe existir de forma efectiva un agregado renovadamente individual a lo colectivo, esto es, si comprendemos que la racionalidad implica un diseño y sistema de expectativas, entonces los individuos verán por sus intereses personales, antes que los colectivos o de grupo; sin embargo, para conseguir los primeros necesitan lo que Mancur Olson y Charles Lindblom⁴⁵ anotaron como la “agregación de voluntades”, es el “elemento sustantivo de articulación de esfuerzos comunes / públicos en el marco de un mercado incrementalmente globalizado y de regímenes en un proceso de fortalecimiento institucional republicano inserto en una pluralidad democrática, que es lo que hoy conocemos como sociedad civil”⁴⁶.

Entonces, para construir la corresponsabilidad resulta imprescindible la existencia de ciudadanos, no irreales ni enunciados por decreto o ley, dar por hecho su irrupción en la vida social y política impide la sana comunicación entre gobierno y sociedad. El hecho significativo radica en que lo formal se traduzca en una nueva “contractualidad social que cada vez es más vigente en un mundo globalizado en donde pareciera que ha triunfando la sociedad civil sobre el

⁴² Ver Capítulo I lo relacionado al Ciudadano y ciudadanía.

⁴³ Dalh, Robert *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid, España, Taurus, 1999, particularmente los capítulos 13 y 14.

⁴⁴ Bozeman, Barry *Todas las organizaciones son públicas*. México, FCE-CNCyAP, 1998, particularmente capítulo 1 y 2

⁴⁵ Lindblom, Charles. *Democracia y sistema de mercado*. México, FCE/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. 1999 y Olson, Mancur *La lógica de la acción colectiva*. México

⁴⁶ León y Ramírez, Juan Carlos “La corresponsabilidad ciudadana” Pág. 2.

Estado”⁴⁷. Son aspectos de interés compartidos entre gobierno y sociedad civil, en virtud de que es “una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo por la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial de las voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública”⁴⁸.

Propuestas como la de Frederickson⁴⁹, establecen que, en razón de que no hay ciudadanos “virtuosos”, se requiere, parafraseando a Castoriadis, reconocerse en la Ley, es decir, descubrirla de su velo de inaccesibilidad, es a decir de Aristóteles, la racionalidad del hombre vuelta materialidad, ya que sólo el hombre se piensa normativamente; así este tipo de ciudadano cognoscente y conocedor de su propio destino, destierre de una vez del seno social la amenaza de los totalitarismos y dictaduras que impiden la corresponsabilidad entre la fuerza del Estado y la promoción de éste y para los individuos ciudadanos, en un marco en que la ley sea el conducto de la promoción y no de la muerte social, esto al adherirse a la misma, prebendas, concesiones tendenciosas, inequidad, desigualdad, y otras, anotadas en la tabla de valores.

Este proceso es, primero el individuo después el Estado y es entendida por Bobbio⁵⁰, como el valor que integra al Estado como constructo dado por el valor del individuo como colectivo instituyente, institucionaliza las relaciones entre los ámbitos públicos-públicos, privado-públicos y que formalizadas contribuyen al fortalecimiento o decaimiento del Estado.

Corresponsabilidad debe entenderse como un esquema de mutua dependencia. Por un lado, está la formación de la sociedad civil y del *ciudadano*; por otro, está la consolidación del *modo de producir capitalista* y por último se encuentra la existencia del *Estado liberal burgués*. Contexto que se traduce en contraposiciones y a veces en oposiciones francas; sin embargo la

⁴⁷ **Loc. Cit.**

⁴⁸ Citado por León y Ramírez, Juan Carlos **Op.Cit.** Fernández Santillán, José. “Consideraciones relativas a la sociedad civil y a los derechos ciudadanos” en *Letras Libres*. Año III #26/ Febrero del 2001. Pág. 3.

⁴⁹ Frederickson, George. “Hacia una teoría del público para la Administración Pública” en *Gestión y Política Pública*. Julio/Diciembre 1999. CIDE. México.

⁵⁰ “La finalidad del gobierno civil es la garantía de la propiedad que es un derecho individual, cuya formación es anterior al nacimiento del Estado”. En Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. México, FCE, 1989, Pág. 85.

corresponsabilidad precisa de estos elementos es el resultado de acomodo, pertinencia y oportunidad de los espacios públicos. En ellas se pretende:

- formas organizativa, que contemplen no sólo la democracia horizontal, entendida como que nadie tenga el dominio sobre los demás,
- formas organizativas de amplia participación para contrarrestar y en su caso modificar substancialmente las políticas del poder y,
- Evitar los elitismos nacidos de la propia división del cuerpo social.⁵¹

La corresponsabilidad es un quehacer ciudadano. Acción de autoridad contenida en el marco de la Ley. Ambas actuando en la arena de lo factible y alcanzable, sin mitos ni futuros irreales, con carga de civilidad⁵², que evite la incivildad” de cada componente debe observar estrictamente, ya que de no ser así se caería en “individuos, organizados o no, buscando maximizar su condición sin límite externo alguno y sin reparar el daño que causan sobre terceros. Expliquemos, la corresponsabilidad se refiere a acciones como:

- actuaciones de corte político / electoral
- agente activo y pasivo en el mercado
- consumidor-ciudadano-cliente⁵³

⁵¹ Octavio Rodríguez Araujo. “Los partidos políticos y la sociedad civil”. En Castañeda, Fernando (Coordinador). **Op. Cit.**.. Pág. 203-225

⁵² Carlos Elizondo Mayer-Serra, denominó “Santa sociedad (in) civil”, afirma de manera tajante la inexistencia de la sociedad civil en su sentido plural, sin respeto a ninguna norma, transcurriendo la convivencia en lo que el autor denomina “Gandallismo”, expresión que se refiere a esa actitud marcadamente mexicana de pasar por el derecho de todos, entendiendo esto como algo simple y llanamente natural, ciertamente aldeaño al más fuerte. **Reforma** / Viernes 3 de agosto del 2001/Pág. 15^a.

⁵³ Para ello se requiere dinamizarlo y controlarlo exige, en el Estado moderno, un sistema de partidos. . Dice, el poder esta ahí, se encuentra dentro del propio Estado, hay que aprehenderlo y luchar por él, dentro de la norma jurídica incluyendo valores de moral pública. En suma es la lucha de los *ciudadanos* por el poder. Esta lucha se da en el terreno de lo partidos políticos, que es cualquier grupo político, que participa en elecciones y accede al poder por medio de estas. Así se institucionaliza la lucha por el poder y se da en un solo momento dos funciones objetivo e instrumento, y da naturalmente la contención de las desviaciones del poder. Así constitucionalismo y partidos políticos son complemento y contención del poder. Su nacimiento y desarrollo casi simultáneo es producto del curso de la idea *liberal* del capitalismo. Nos indica "si el constitucionalismo es la racionalización del poder, y si los partidos son la racionalización de la lucha por el poder, entonces constitucionalismo y partidos tiene funciones concomitantes, y se explica la proximidad temporal de su aparición". Lo que se quiere es la *legitimación* del poder, cercana a la idea que apoya el liberalismo económico, la racionalización por la lucha por el poder. En este sentido plantea "la racionalización de la lucha por el poder implica que los partidos actúen contra otros partidos, incluido el que gobierna, pero no contra las *instituciones*; que no haya un solo partido, y que los partidos se integren al sistema representativo". Lo que quiere decir, el control del poder político es uno, y el poder de las instituciones liberales: mercado, capital, propiedad privada, derecho de autor, etc., deben quedar incólumes a las oleadas y zozobras de la lucha por el poder político. El poder político es una expresión de la *libertad* de la vida capitalista. En tanto la *igualdad* es

Conviven el poder y la autoridad, la política y el consenso, la democracia y la participación, donde el individuo asume –en el escenario público-, su verdadera esencia como agente activo, ya sea del mercado o del Estado. Tiene que ver con desarrollo de espacios de proximidad a los ciudadanos y descentralización de los servicios públicos, de eficacia de la acción pública y de eficiencia en la asignación de recursos y medios, de planificación y evaluación de las actuaciones, de proporcionalidad de la intervención pública, de corresponsabilidad y complementariedad de las autoridades y las administraciones, de coordinación y cooperación entre autoridades, administraciones y servicios y de transparencia e información a los ciudadanos. Asimismo, con la coparticipación en la economía nacional, tanto ingresos generados (o servicios prestados), como gastos realizados, constan de una serie de lineamientos para que cada dependencia utilice lo mejor posible su partida y esté consciente del impacto que se ocasiona con gastos inútiles. Por ello, si los individuos no se asumen en su dimensión ciudadana, su asunción corresponsable en el accionar público que hemos supuesto como parte fundamental de la naturaleza renovadamente pública de la sociedad civil, su accionar eficiente se verá ciertamente limitado, y por lo general equivocadamente sobredimensionado.⁵⁴

Dicha construcción responde a demoler los intentos por cooptar y manipular su accionar, revisando y analizando permanente, donde ocurra y se dé un equilibrio entre la esfera pública y la esfera privada, contraria en su actuar, pero

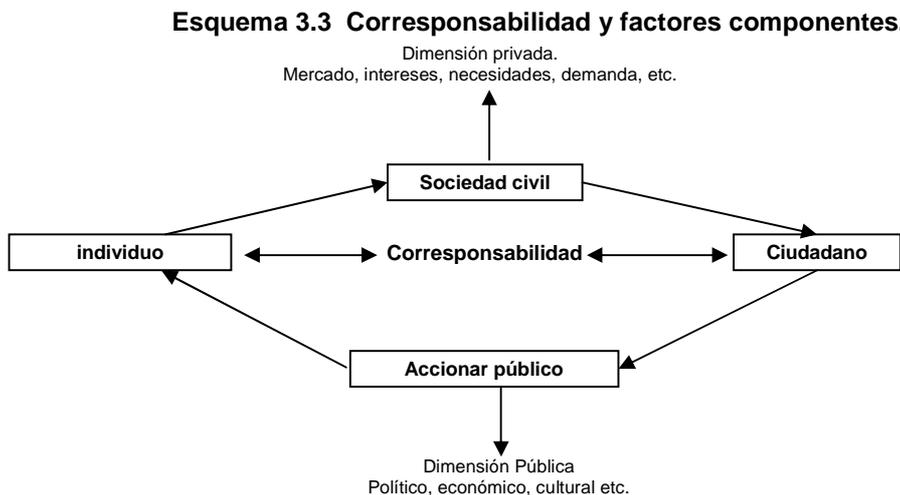
una expresión del mercado económico capitalista. No dice, que la vida de los partidos se amplía y por ende produce mayores efectos en el funcionamiento institucional. Por ello se ha perfeccionado la norma jurídica, para dar una mayor actualización a la vida pública concebida como la libertad política. En sentido estricto la lucha de partidos se da en un ámbito con "economías de mercado irrestricto y con un sistema democrático, de cuyo sistema constitucional inequívocamente forman parte, como se ha dicho, los partidos". Así, "en un sistema constitucional democrático, los partidos políticos se convierten en los elementos que dinamizan la estructura constitucional del poder, impidiendo concentraciones excesivas de atribuciones en órganos y personas. En estos términos, la estabilidad resulta de la lucha regulada por el poder, y por el poder, y no de su acaparamiento". Más adelante añade, con la estructuración de las instituciones constitucionales que deben procurar el consenso el acuerdo y la cooperación entre actores es posible la construcción de pautas de conducta moral, que explica la el acatamiento y el respeto de los partidos por los valores que tutela la norma. Indica, del comportamiento de los partidos dependerá, por tanto: a) la vigencia del sistema representativo; b) la mayor autonomía posible del ciudadano para elegir; c) el equilibrio funcional entre órganos del poder; d) el grado de participación de la ciudadanía en las decisiones del Estado; e) el encauzamiento institucional de las presiones políticas; f) la estabilidad de las instituciones; y g) la funcionalidad -eficiencia- del sistema normativo. En Valadez, Diego **Op. Cit.**, Pp. 61, 63, 64, 66, 67, 69-73 y 74.

⁵⁴ León y Ramírez, Juan Carlos "La corresponsabilidad ciudadana" Pág. 4.

afines en su pretensiones. Democráticas en un primer momento, procuran un accionar que va en el mismo sentido de la práctica y el ejercicio de la democracia. Si el capitalismo recurre a auspiciar la demanda, no menos importante y trascendente es hacerlo con la participación social., esto es, “de hacer de un súbdito un ciudadano”⁵⁵ es la de atribuirle aquellos derechos llamados *activae civitatis*.

Entonces, la educación para la democracia se desarrolla en el mismo sentido que la práctica democrática. Su explicación se basa en el esclarecimiento que hace Tocqueville en *La Democracia en América*, la igualdad en la ciudadanía, “concibe cada día el deseo y descubren la posibilidad de cambiar su condición y aumentar su bienestar; esto los dispone a amar la paz, que hace prosperar la industria y permite a cada uno llevar a cabo sus pequeñas empresas”⁵⁶. Ese es el valor de la democracia formulada por y para los ciudadanos.

Por lo tanto, la corresponsabilidad como punto intermedio entre lo individual y lo gubernamental actúa en el marco de la Reforma de Estado y de la consolidación de la institucionalidad republicana, como lo muestra el siguiente esquema:



Elaboración: Propia.

⁵⁵ Bobbio, Norberto. *Op. Cit.* Pág. 24 y, particularmente la parte de la “Democracia representativa y democracia directa” Pp. 214-218

⁵⁶ Tocqueville, Alexis *La democracia en América*. México, FCE, 2000, Pág. 595.

Es la corresponsabilidad formada a partir de la cualidad política del hombre la conciliación de los intereses y vanidades privadas y públicas, depositada en la polis, en el espacio público-político para fortalecer lo institucional en:

- equilibrio de poderes
- representatividad
- derechos humanos y a las garantías individuales
- transparencia en el ejercicio de la gestión gubernamental
- rendición de cuentas
- la obligatoriedad de concitar la creación y articulación de la calidad y responsabilidad ciudadana en todos los integrantes de la sociedad

Lo que enlaza el concepto y el accionar de la corresponsabilidad en la información es un valor democrático, y un derecho democrático, conjunto de procederes que hacen posible lo que concibe el individuo, lo que lo colectivo quiere y lo que puede y debe hacer lo público. Si la política y las políticas están hechas de palabras, se hace necesario un lenguaje que evite inconsistencias, y provoque la comunicación lo más decodificada posible.

Como Manjone indica, la argumentación y la persuasión en el quehacer gubernamental respecto al ciudadano tiene como requisito fundamental el de producir la información en suficiencia, calidad y oportunidad respecto a las políticas públicas, ex - ante y ex - post, como parte de una gestión pública transparente sinónimo de buen gobierno. Afirma que la significación de las ideas no esta limitada por su papel en la solución de problemas, clarificación de objetivos, la definición de los alcances y las posibilidades de acción, o en el apoyo para seleccionar un resultado particular en ausencia de una solución única dado que las políticas están hechas de lenguaje, los argumentos son necesarios en cada etapa del proceso⁵⁷. Evitando los desperdicios de tiempo y recursos con la información banal, intrascendente y descontextualizada a la que recurren muchos gobiernos en su discurso frente a la ciudadanía, imponiéndose temas como la:

⁵⁷Manjone, Giandomenico. *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*. México, FCE-CNCPyAP, 1997, Pp. 35-36. y “Política pública y administración: Ideas, intereses e instituciones” en Goodin, Robert. *A New Handbook of Political Science*. Oxford University Press. 1996. Capítulo 26. Pp. 610-627

- Rendición de Cuentas o Accountability
- Gobernación ⁵⁸
- Participación social
- Gestión gubernamental
- Responsabilidad
- Transparencia
- Corresponsabilidad

Lo anterior obliga a la Administración Pública a cumplimentar sus fines para que los efectos de una ciudadanía más demandante, compleja e incierta, no caigan en la mala información, pertinente y consecuentemente de sus logros y resultados (incluidos sus fracasos), afronte la responsabilidad de sus acciones en función de su mandato y de la obligatoriedad legal de sus atribuciones, es decir, rediseñar su estructura gubernamental; aspecto que analizaremos enseguida.

3.2. CUALIDADES DE LA ORGANIZACIÓN GUBERNAMENTAL

La modificación continua de los cambios en los órdenes económicos, políticos, culturales, técnico-tecnológicos, entre vario más, suponen retos impresionantes a los gobiernos, su estructura y en general para las organizaciones de cualquier Estado en el planeta. El primer síntoma de este hecho se evidencia con las demandas y ampliación de espacios públicos que a diario se conforman. Para ello, las organizaciones necesitan planear su futuro porque el mundo cambia de manera constante. Antes de pensar en prever el futuro deben, primero reconocer que éste es incierto y complejo; sin embargo si no planean a futuro sus bases de apoyo a sus actividades serán irreales y temerarias.

Se busca “generar un cambio cualitativo en la cultura organizacional dentro de las estructuras administrativas, no sólo a través de una reorientación de la actitud del servidor público hacia los ciudadanos de una reestructuración

⁵⁸ Se retoma el esquema sugerido por Luís Aguilar, donde afirma el ciudadano adquiere centralidad cuando se vuelve mas publico, es decir cuando forma la esencia colectiva del Estado Republicano, antes que la del Estado liberal y democrática, cualidad que no la soslaya, pero le da la pauta para asumir derechos de elección libre para comprometerse y corresponsabilizarse con el bien común, y por consiguiente, a ser sujeto activo de la deliberación política sobre los asuntos públicos. En Aguilar Villanueva, Luís F. “Los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del siglo XXI”. Ponencia presentada en el *Congreso Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Colima. México. Septiembre del 2000. Pág. 13. posteriormente se publico en la *Revista Enlace*. N° 51 del CNCPyAP, retomo la primera versión.

organizacional de la simplificación administrativa y de una mejora constante en los indicadores del desempeño, sino a través de una reformulación del papel de la administración como agente social". Tenemos, por un lado la necesidad de la transformación integral de los aparatos gubernamentales. De otro, la reformulación del marco jurídico y normativo y la transformación de la cultura organizacional para poder generar respuestas de calidad a las demandas ciudadanas. "Resulta cada vez más claro que una amplia gama de problemas públicos (de la protección ambiental a la regulación de mercados, pasando por la mitigación de la pobreza) difícilmente se pueden "solucionar" por las vías exclusivas del control jerárquico y centralizado, por un lado, o de la acción voluntaria y espontánea de los individuos (o, incluso, de las organizaciones individuales), por el otro"⁵⁹

Lo que se quiere destacar es el aspecto de la necesidad de recomponer, reorganizar y rediseñar, en un sentido más que de ingeniería o tecnológico a la organización, es más bien rediseñar el concepto de racionalidad instrumental "con que usualmente se piensa y analiza las funciones de gobierno". Donde éste sea comprendido como parte de "lógicas, intereses, y racionalidades; y no sea el único marco de referencia para entender el comportamiento organizacional y lo más importante es que no es el único marco generador de alternativas viables de acción y decisión"⁶⁰.

Generalmente se pasa por elementos como la Planeación Estratégica, los conceptos de Calidad y Enfoque al Cliente y de Reingeniería de procesos aplicada a la administración pública. Sin embargo, para propósitos de esta investigación retomamos los de Reorganización, Innovación, Gestión estratégica, actores y redes, ello en razón de tener mayores atributos instrumentales y no son tan genéricos y difusos como los mencionados, además de que algunos son contenidos de los segundos. Asimismo, lo que anotaremos adelante supone responder a tres interrogantes fundamentales del Rediseño: ¿Qué? =

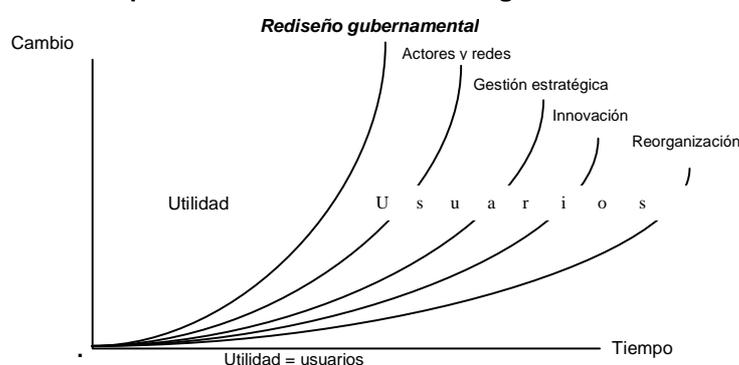
⁵⁹ Arellano Gault, David. Colaboración: Culebro Moreno, Jorge E. y Gutiérrez, Miguel A. *Revista de Gestión Pública. Evaluación organizacional del programa de Modernización Administrativa del D.D.F.* N° 11-12. Enero/agosto de 1998.

⁶⁰ Del Castillo, Arturo "Problemas en la acción gubernamental: Organizaciones y redes de actores" en Arellano, David, Cabrero, Enrique, Del Castillo, Arturo (coordinadores) *Op Cit.* Pág.369.

¿Congruencia? ¿Por qué? = ¿Costo Beneficio? y ¿Cómo? = Capacidad para accionar, Capacidad para dar resultados.

La búsqueda de mejores resultado es una constante, para tal efecto se deben ejecutar cambios en la manera de concebir el trabajo de los gobiernos. El esquema que sigue nos indica cómo y partir de qué se pueden mejorar el rediseño gubernamental con que enfrentar las complejidades de sociedades cada vez más demandantes y menos propensas a los tiempos de espera que no indica respuestas positivas o aun negativas a la demanda planteada.

Esquema 3.4 Fases de rediseño gubernamental.



Fuente: Elaboración propia.

La importancia de la utilidad no es solamente proverbial, es necesaria e imperiosa, tan real como que a partir de ésta se deriva en un ascenso de la legitimidad del sistema establecido. El primer elemento planteado para tal rediseño lo es la Reorganización.

3.2.1. Reorganización

Aquí se parte de la percepción de gobiernos con alto sentido de la responsabilidad y corresponsabilidad. Sobretudo, inmersos en las transformaciones que el contexto perfecciona, entre éstos el mercado y las técnicas de las organizaciones productivas que ahora, adaptadas a los esquemas gubernamentales, suponen mayor posibilidad de enfrentar los retos de la complejidad y las demandas de los ciudadanos. Aquí la administración pública es el primer elemento susceptible de reorganizar. Como parte fundamental del gobierno y como primer agente social comienza a ser el que retoma:

- Mayor interacción entre lo público gubernamental, lo público, lo público-privado, lo comunitario y lo social.
- Competir, no monopolizando la prestación de servicios, sino ayudando para que estos se presten.
- Mayor interacción entre niveles y órdenes de gobierno, buscando soluciones desde lo local.
- Reteniendo la responsabilidad de la autoridad en el manejo de los recursos públicos.
- Planear desde una perspectiva integral los servicios que se delegan y el nivel y forma en que éstos se prestan.
- Acercar la toma de decisiones al público usuario, desde la perspectiva neoeconómica.
- Rendir cuentas buscando la transparencia en sus actividades y operaciones.

En tal sentido, el aspecto de la información es el primer elemento que requiere manejar el aparato gubernamental. La información es un elemento que mayormente avanza. Se forma la “sociedad de la información”, panorama que conlleva la idea de un cambio más acelerado que en etapas anteriores, y sugieren la necesidad de renovación de planteamientos y estructuras para buscar la adaptación a dicha sociedad. El papel que tiene que jugar la administración al respecto es el de utilizar este panorama para aproximar a los ciudadanos comunicando, de forma clara y concreta, sobre sus trabajos, esto significa que se forme en los ciudadanos una visión positiva de su funcionamiento, y de la capacidad de inferir en qué se puede cambiar. Se sugiere, al menos tres aspectos:

1. La transparencia de los trabajos y prácticas en la administración pública.
2. Dirigir la atención hacia el ciudadano.
3. Atención e información al usuario, bajo mecanismos, que las tecnologías permiten ahora.

La legitimidad del sistema es componente fundamental de la ética, la responsabilidad y de la corresponsabilidad, parte de la forma en que se trata lo público social, ya sea lo individual o lo colectivo. Lo que se requiere es que la función pública recupere espacios y tiempos, para prestar servicios o conformar órganos competentes en el manejo de los asuntos públicos. Por otro lado, la

tecnología no sólo es publicitaria, sino que se manifiesta en la mejora y maximización de la productividad de los individuos, dándoles herramientas para efficientar⁶¹ su trabajo. También se pretende permitir a la dirección el conocimiento agregado y particular del trabajo y funcionamiento de la organización, facilitando la detección de desviaciones y la adopción de decisiones.”⁶². Los instrumentos y herramientas tecnológicas que se delinearán como base de otras más son: correo electrónico, Internet, etc.⁶³

Es primordial la mejora constante del recurso humano. Debemos objetivar que puede hacer factible tal hecho. La eficiencia depende de que se hagan correctamente las cosas, es decir, la eficacia es un elemento construido por éste. La eficacia no existe desde el momento en que alguien no aprovecha instrumentos y herramientas⁶⁴. Tiene sentido si recuperamos el factor tiempo de respuesta. Tiene incongruencia si eludimos el valor de calidad, la excelencia y la equidad. Tales instrumentos indican que, “los individuos, clientes o administrados, se dirigen a los establecimientos y oficinas, y comunican, demandan y ordenan

⁶¹ Este aspecto se considera parte importante del desempeño y desarrollo de la administración. Es la principal actividad que marca una diferencia en el grado que las organizaciones le sirven a las personas que afecta. Por ello, si los objetivos de la organización se cumplen, significa que los administradores han realizado su trabajo bien y, con ello es probable que la organización alcance sus metas. Uno de los conceptos, o más bien criterios sobre los que los administradores evalúan y se les evalúa, es el concepto de eficiencia. Para Drucker significa, “hacer correctamente las cosas”. Es un concepto que se refiere a insumos-productos. Un administrador eficiente es el que obtiene productos, o resultados, medidos con relación a los insumos (trabajo, materiales y tiempo) usados para lograrlos. Así, los administradores públicos con responsabilidad pueden reducir al mínimo los costos de los recursos que se necesiten para alcanzar metas, ello significa que están alcanzando metas o resultados derivados de productos ya en forma de servicios o en forma de atención. En Drucker, Peter F. *El directivo efectivo* Nueva York, Harper and Row, 1967, Pág. 33

⁶² Valencia Alonso, Francisco. “La aplicación de las nuevas tecnologías a la gestión tributaria”. *En Revista Los Nuevos retos del Sector Público ante la Unión Monetaria Europea. N° 14 La gestión de los recursos públicos*. Madrid, España, Cinco Días, Pág. 389

⁶³ Manuel Castells acota, la revolución tecnológica es irreversible, en una globalización que todo lo interconecta, mercado y servicios, por tanto, lo que era la fábrica en la era industrial es Internet en la era de la información. Castells, Manuel “La ciudad de la nueva economía”. *Revista Memoria*. N° 144, febrero de 2001

⁶⁴ Al respecto, “eficacia significa “hacer las cosas correctas”. Implica elegir las metas acertadas, no se puede atender gripes en contracorriente a una epidemia de salmonela, por ejemplificar el asunto. Lo anterior implica que un administrador debe ser consecuente con los objetivos de la organización en su conjunto, atendiendo lo que se ha establecido coherente y prioritariamente adecuado para la atención de la salud, en determinado contexto. Ningún grado de eficiencia puede compensar la falta de eficacia. De hecho el mismo Drucker afirma que la eficiencia es la clave del éxito de una organización. Antes de dedicarnos a hacer algo en forma eficiente, tenemos que estar seguros de que hemos encontrado algo acertado para hacer. Las presiones para concentrarse en la eficiencia, en lugar de la eficacia, son muchas en todas las organizaciones; de hecho, “existe la gran tentación de esforzarse para hacer las cosas mejor y mejor, y eso no se debe hacer.” En Drucker, Peter F. *Op. Cit.* Pág. 33 y Drucker Peter F. *Dirección para resultados* Nueva Cork, Harper and Row, 1964, Pág. 5.

servicios que formalizan los empleados que les atienden y que no tienen verdadera virtualidad interna hasta que son registrados, procesados y automatizados por el sistema informático.”⁶⁵

Ello se hace patente cuando se inserta el componente de utilidad: pertinencia y oportunidad. Por ejemplo, la falta de un buen sistema informático, - que en contextos actuales no es moda sino necesidad, puede ocasionar molestias al ciudadano debido a los desplazamientos que deben de realizar para cualquier tipo de gestión, las largas colas que ocasionan y la desorientación del ciudadano dentro de las organizaciones. Es tendencial, no futurismo. La información se vuelve necesariamente pública, coadyuva a fortalecer la vida democrática. Traslado a la “galaxia Internet”, que prefigura sociedades diferente a la de la segunda mitad del siglo XX. ⁶⁶ Las características serían:

- Transparente y veraz
- Completa y lo suficientemente amplia.
- Certificado por agencias con un alto grado de confianza. Que de mejor autoridad en el sentido de ejercer la plenamente la eficiencia y certeza jurídica: la operación de la Ley.

Para el autor español Juan Francisco Megino López, significa que en una sociedad como la actual, denominada de la “información, las telecomunicaciones constituyen un poderoso instrumento de ordenación del territorio, ya que permiten eliminar las distancias y posibilitan el funcionamiento de empresas ubicadas en espacios geográficos en los que hasta la fecha existían dificultades insalvables para su implantación derivadas de la carencia de infraestructuras.”⁶⁷ En tal sentido, los retos por los que debe recorrer la administración pública será:

- Analizar. Que es susceptible de incorporar a través red.
- Simplificar. Agilizar los trámites de lo que es susceptible.
- Informar. Establecer la comunicación: emisor-mensaje-receptor-

⁶⁵ Valencia Alonso, Francisco “La aplicación de las nuevas tecnologías a la gestión tributaria. *Los Nuevos retos del Sector Público ante la Unión Monetaria Europea. N° 14 La gestión de los recursos públicos.* Madrid, España, Cinco Días, Pág. 390

⁶⁶ Castells, Manuel *La era de la información.* Vol. 1 (La sociedad red). México, Siglo XXI, 2000, Pág. 9.

⁶⁷ Merino López, Juan Francisco. “La actuación de las corporaciones locales en el campo de los medios de comunicación”. En *Los nuevos retos del Sector Público ante la Unión Monetaria Europea. N° 13. servicios municipales (II).* Madrid, España, Cinco Días, Pág. 363.

retroalimentación; buscando la correcta utilización de tal herramienta (Requisitos).

- Acercar. El trato directo con el ciudadano, despersonalizado, pero sin discrecionalidad y transparente.⁶⁸

Definitivamente, las tecnologías de la información suponen un cambio en la organización y en la regulación, considerando todas las herramientas y flexibilidad que dichas tecnologías permiten, pues ofrecen información de calidad, introduciendo un valor añadido en la gestión interna en los procedimientos, en el nuevo papel que ha de desempeñar la Administración y la incorporación de resultados a los ciudadanos y a la iniciativa privada.

Un elemento que se concibe para efectos de integrar mejores canales de información, es el marketing⁶⁹ social, público y político. Discutible como parte de lo público gubernamental. El Marketing es un concepto que no es originario de lo público, responde a técnicas de la iniciativa privada que se ha exportado a lo público. Sin embargo, es necesario si lo que se quiere es hacer menos oscura y cerrada la manera en que se ha desenvuelto la administración pública en países con tradiciones democráticas y plurales menos desarrolladas y aún en otras con un desarrollo en esos aspectos más evolucionada. La discusión se centra en que el management se quiere superponer y en casos extremos reconocer como un cuerpo disciplinario nuevo⁷⁰. Ello no es correcto ni siquiera como pretensión y elemento contundente de transición del paradigma en el que la administración pública ha operado los últimos diez años.

⁶⁸ Lozano Alarcón, Javier “La Comisión de Transparencia en la prestación de los servicios públicos”. En Rodríguez Cruz, Raúl (Coordinador) *Un Gobierno cercano al ciudadano. Servicios públicos y transparencia en Puebla*. México, UIA, 2005, Pág. 56.

⁶⁹ En su trabajo crítico sobre el management, Omar Guerrero acota que este aspecto es una mala derivación de lo privado a lo público, ya que dicha técnica se contraponen a la lógica pública de la administración pública, “la administración pública es normativa y porta la idea del bien público, se basa en la ética y desea la satisfacción del interés común, en tanto que el marketing busca satisfacer el bienestar individual, es oportunista y se basa en la novedad. La administración pública representa la situación permanente del Estado y tiene responsabilidades a largo plazo, en tanto que el marketing está atento al mercado en un momento dado de su funcionamiento y tiene objetivos a corto plazo. La primera se basa en la lógica política, la segunda en la lógica económica”. En Guerrero, Omar “El ‘management’ público: Una torre de babel. En *Convergencia. Revista de la UAEM-FCPyAP*. Año 5, N° 17 Septiembre-Diciembre de 1998, Pág. 34.

⁷⁰ Es el mismo Omar Guerrero que dice que la transición de los modelos y cuerpos teóricos, se resuelven con un llano reemplazo de palabras. Tal hecho es sintomático del problema por reelaborar los paradigmas que han explicado y que, aún con sus inconsistencias, resultan útiles para, a partir de descubrir las mismas, sean la pauta para enunciar lo que resulta cierto, explica los hechos y se aplica a la generalidad. *Ibíd.* Pp. 13 y 14.

Por otro lado, es aquí donde se retoma un concepto que de entrada ha sido atacado: La visión del cliente. Es aquí donde aspectos y conceptos fundamentales del marketing se insertan: producto, precio, distribución y comunicación, consistente en el “análisis, la planificación, la realización y el control de programas cuidadosamente formulados con objeto de efectuar intercambios voluntarios con mercados objetivos con el propósito de realizar las finalidades de la organización”⁷¹. Es lo que se crítica y lo que se indica como ajeno a la administración pública. Dejémoslo para más adelante, ahora expliquemos el para qué del marketing como una de la tecnologías que la administración pública, en su proceso de modernización ha adaptado a sus fines. Es la formula de intercambio entre los participantes de un ejercicio de corresponsabilidad: la del *ofertante* y la del *oferente*.

El marketing social se desarrolla en la década de 1970, bajo la premisa de progresar las ideas transformando la conducta social. Se basó en una tecnología de gestión social⁷². El marketing público, tiene un referente casi simultáneo al anterior, sólo que pone el acento en la programación de los bienes y servicios y en su contraprestación, ello en dos vertientes:

- a. Marketing de la caja negra. Producto socializado. Legitimación institucional de la administración pública.
- b. Marketing de producto. Por rendimientos. Legitimación de las políticas y los servicios.⁷³

El marketing político, que se ha venido perfeccionando a lo largo del siglo pasado, particularmente a partir de su segunda mitad, en específico en EE.UU.; busca:

- i. Mejorar, en cuanto a la posición de poder de un personaje público o sector social en su contexto.
- ii. Marketing electoral, que incide en el elector, manipulando su comportamiento⁷⁴

⁷¹ Carrillo, Ernesto y Tamayo, Manuel. “El Marketing para el Gobierno y la Administración Pública”. En: Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (Compiladores.). **Op. Cit.** Pág. 205.

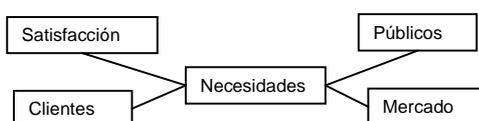
⁷² **Ibid.** Pág. 206.

⁷³ **Ibid.** Pág. 207.

⁷⁴ **Loc. Cit.**

Este último esquema es difícil de incorporar al nivel burocrático⁷⁵, es más no puede existir. Es una contraposición con lo que la administración pública produce es un antagonismo, ello en razón de que la necesidad no se manipula, simplemente se forma y existe en sí, y es lo social lo que determina el aspecto de la atención, moldeando las formas de operar de la administración pública, en su aplicación práctica, tanto a los privados como a los públicos, tal como lo consigna el esquema siguiente.

Esquema 3.5 Actores demandantes de atención.



Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, es el Marketing Público el que se asume como herramienta valioso para utilizarse por la administración pública. Actuando sobre el ciudadano-cliente “con objeto de diseñar políticas, programas, bienes y servicios que satisfagan sus necesidades y demandas; así como en el terreno de la comunicación con el ciudadano y otros grupos de interés con objeto de reforzar su legitimidad institucional”⁷⁶. Las ventajas que podemos observar del Marketing se exponen así:

Cuadro 3.4 Elementos del Marketing público.

Ventajas	Herramientas	Diseño	Distribución
<ul style="list-style-type: none"> Mejora el análisis Identifica las necesidades Contiene un marco cognoscitivo 	Incluye factores del entorno (out) <ul style="list-style-type: none"> Pensamiento Planes Tecnología Objetivos Estrategias 	Determinación de objetivos <ul style="list-style-type: none"> Concentración Claridad Flexibilidad Alcanzables Compatibles entre sí Definidos temporalmente Priorizados Marco de segmentación (publico objetivo ó selección de públicos) Mixto (tangible – intangible) 	1. canales 2. selección 3. horario 4. precio (costes – individuo) 5. promoción 6. valor <ul style="list-style-type: none"> igualdad de oportunidades equidad compensatoria equidad de mercado

Fuente: Propia con base en el texto de Carrillo, Ernesto y Tamayo, Manuel. “El Marketing para el Gobierno y la Administración Pública”. En: Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (Compiladores.). *La Nueva Administración Pública*. Madrid, Alianza Universidad Textos, 1997, Pág. 199-217

⁷⁵ Se anota que el riesgo para la administración pública estriba en la posibilidad de “manipulación política intencionada con objeto de mejorar el rendimiento electoral de las fuerzas políticas de gobierno” **Loc. Cit**

⁷⁶ **Ibid.** Pág. 208.

Su valía es susceptible de evaluarse, cada vez que desde el plano de la ética pública se puede criticar su transmutación muy artificial del ciudadano en cliente. Sin embargo, antes bien se refuerza el sistema de valores de la administración pública responsable. Si revisamos el esquema de la elección de los individuos, ésta pasa por la necesaria y obliga comparación entre opciones, ello nos conduce al terreno de que “cliente” es una noción de calidad en el trato, no es que la de ciudadano no lo sea, simplemente es un referente de equidad, igualdad, calidad, pertinencia, suficiencia, cantidad y de costo, precio, mencionado en la idea de responsabilidad.

Entonces, si por ejemplo el suministro de agua es de mala calidad y tal anomalía no se conoce, quiere decir que se trata de forma irresponsable al ciudadano. Además, la noción es un esquema basado en estrategia: parte del esquema organizacional y de las redes organizacionales. Por tanto, es al nivel de éstas donde se compete por mejorar, el esquema de ciudadano, que en sí es amplio, genérico y poco objetivado en un focus reconocible, medible, tanto en calidad como en cantidad. Mientras el cliente, responda a la mejora en la descripción del trabajo específico de la organización y su identificación de necesidades y demandas, diseñando programas que atiendan tales aspectos, conformando canales de comunicación con sus clientelas de las acciones a realizar, podrá consolidar lo que en política pública es el “costo de oportunidades”; aspecto que se refiere al análisis de las oportunidades de mercado, indagando sobre los deseos, preferencias y prioridades de los públicos objetivos.⁷⁷

En suma, si se está gestando el paso del modelo burocrático al posburocrático; éste tiene como uno de sus principales ejes a las nuevas tecnologías de la información. Aquí el Marketing Público, resulta un instrumento de modernización que coadyuva a mejorar la calidad de los servicios públicos y la relación que existe entre estas variables y el concepto de legitimidad. Pero vale la pena aclarar que la administración pública no da servicios gratuitos, en lo público el sistema de pago indirecto es vía impuestos y el servicio es gratuito. La competencia, como sinónimo de capitalismo y contrapuesta a la de “público” y

⁷⁷ *Ibid.* Pág. 210.

“mercado” tiene menos discusión si manejamos al ciudadano como usuario, lo que tiene proximidad con la idea de cliente. Entonces, se busca que la idea de la caja negra sea “suficientemente transparente como para que el público tenga el sentimiento de controlar su actuación y así legitimarla.”⁷⁸

3.2.2. Innovación

Este aspecto del rediseño institucional de la administración pública se sitúa, al igual que el anterior en el entorno de la información y de la organización. Se trata de mejorar las capacidades de comunicación, coordinación y control. Se inscribe en la conservación del poder y la autoridad dentro de un grupo y en el otro extremo como los beneficios programáticos acarreados. La innovación se ha definido como: “Un invento, sistema, política, programa, proceso, producto o servicio que es nuevo para la organización que lo adopta”⁷⁹.

Para Bugler. y Bretschneider, significa dar al “usuario” elementos cualitativos de decisión: Conciencia, ajuste, adopción, aplicación y sistematización. Donde la innovación se enfrenta a la complejidad y sus retrocesos. En sí consideran dos etapas:

1. Inicio:

Las actividades incluyen

- a. Percepción del problema.
- b. Recabación de informes.
- c. Generación de una actitud de evaluación.

2. Aplicación.-

Es el uso de la innovación, además de las modificaciones necesarias para el despliegue de la misma.⁸⁰

Es un “un medio para mejorar el desarrollo de la administración pública, es decir, el desarrollo es el fin a alcanzar en las innovaciones administrativas”⁸¹. Es el

⁷⁸ Laufer, Romain y Burlaud, Alain. *Dirección pública: gestión y legitimidad*. Madrid, España, Ministerio de las Administraciones Públicas, 1989. Pág. 160.

⁷⁹ Bugler, Daniel. T. y Bretschneider, Stuart. “El Impulso de la Tecnología o la Realización del Programa: el Interés en Nuevas Tecnologías de Información dentro de las Organizaciones Públicas”. En: Bozeman, Barry (coordinador). *La Gestión Pública. Su situación Actual*. México, FCE, 2000, Pág. 366.

⁸⁰ *Ibíd.* Pág. 366.

desarrollo organizacional compuesto de elementos funcionales y estructurales y se trata de mejorar la coordinación de las unidades administrativas en los niveles horizontal y vertical. Se puede mejorar la gestión pública, sobre todo en los procesos decisorios al priorizar sus cometidos.⁸²

Siendo un conjunto de innovaciones, tiene arreglos internos que pasan por la adaptación, es decir, el tiempo y el espacio son factores que inciden en su aceptación o no. Pero no es tan disímil con la novedad y el desarrollo organizacional que proponen lo anteriores autores, ya que para él la innovación es, “el hacer nuevas cosas, lograr nuevas combinaciones de recursos o hacer las cosas de una nueva manera”⁸³. Corriendo el análisis hasta la complejidad de la teoría de la organización, sobre todo aquella tradición que corre a partir de la escuela clásica de la administración. Así, para José Juan Sánchez, los elementos “detonadores de un proceso de innovación se ubicarán en el nivel funcional estructural, incluso en el relacional, y que podrán arraigarse en el nivel de actitudes o comportamiento individuales”⁸⁴.

Así, la innovación pasa por el tapete de problemas y de solución a éstos, partiendo sobre la información que es el único del interés por la innovación, y no a partir de la intencionalidad de adoptarla (o adaptarla), “la cual a su vez debe preceder a la adopción auténtica de una innovación si llega a ocurrir”⁸⁵. Como se anota en el capítulo III en la parte de la reorganización gubernamental, los aspectos de construcción en las organizaciones no son lineales ni continuos. Básicamente, son discontinuos, desordenados, repetitivos y llenos de ciclos de retroalimentación.

⁸¹ Sánchez González, José Juan *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*. México, IAPQROO-M.A. Porrúa, 2004, Pág. 61.

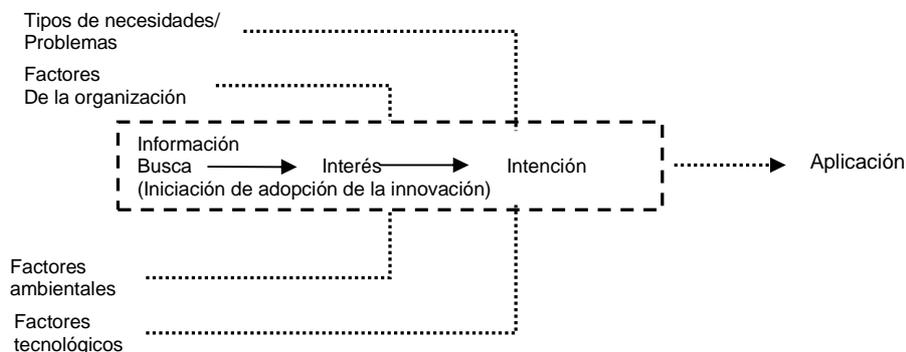
⁸² Sánchez González, José Juan *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México* Pág. 62.

⁸³ Del Castillo, Arturo “Transformación institucional en organizaciones gubernamentales” en Arellano, David, Cabrero, Enrique y Del Castillo, Arturo (coordinadores). *Op. Cit.* Pág. 285.

⁸⁴ Sánchez González, José Juan *Op. Cit.* Pág. 66.

⁸⁵ Bugler, Daniel. T. y Bretschneider, Stuart *Op. Cit.* Pág. 369.

Esquema 3.6 Teoría de la adopción de innovaciones.



Fuente: Tomado de Bugler, Daniel. T. y Bretschneider, Stuart. "El Impulso de la Tecnología o la Realización del Programa: el Interés en Nuevas Tecnologías de Información dentro de las Organizaciones Públicas". En: Bozeman, Barry (coordinador). *La Gestión Pública. Su situación Actual*. México, FCE, 2000, Pág. 368.

El esquema que los autores presentan al respecto de la implementación de aplicación de innovación a la organización tiene elementos y factores como la tecnología, la organización y el ambiente. Evidentemente la circunstancia de la innovación en las organizaciones, pasa por elementos tecnológicos y de informática avanzada. Pero también por el carácter político que, al interior de las organizaciones, los niveles jerárquicos de más alto nivel, aprovechan estas tecnologías de información, para desviar el poder hacia sí. Sin embargo, en otro sentido "refuerzan las estructuras de poder existentes y se les puede adoptar tanto por sus aumentos potenciales de *productividad* como por el aumento de poder que recae en quienes *controlan* recursos"⁸⁶.

De este modo, los programas nuevos se interrelacionan con la innovación a partir de la renovación de la administración pública, venciendo resistencias en asuntos como: el casi monopolio público⁸⁷. En tal sentido la competencia entre organizaciones, hace que éstas busquen sobrevivir al mínimo esfuerzo, como, bajo la pretendida homogeneización con otras que han tenido, éxito. Esto hace que la idea de innovación se atenúa o simplemente no aparezca, ya que el entorno, sin que sea bajo presión externa, no modifica su organización interna,

⁸⁶ **Ibíd.** Pág. 369. El subrayado es propio.

⁸⁷ En la tesis de Powell y DiMaggio se indica, el cambio organizacional ocurre como resultado de procesos que hacen a las organizaciones más similares, aunque no necesariamente más eficientes y surge de la estructuración de los campos organizacionales altamente estructurados. En este proceso, las organizaciones (aún las de nueva incorporación) tienden a la homogeneización como resultado del establecimiento de campos perfectamente establecidos. En DiMaggio y Powell **Op. Cit.**

simplemente copia. Significa que, (en un lenguaje sociológico), existen presiones para que las organizaciones se vuelvan más *isomórficas*.⁸⁸ Es un proceso compulsivo que obliga a una unidad en una población a asemejarse a otras que enfrentan el mismo conjunto de condiciones ambientales.

Se presenta a la innovación como mejora en programas. Las mejoras se refieren a bienes servicios que al exterior se observan nítidamente. Al interior, es la forma como se organiza la administración para prestarlos, pero con el añadido de mejorar los tiempos en que se realizan los trámites, se reciben los servicios y sus beneficios, y como los miembros de la burocracia, con sentido de la responsabilidad buscarán las causas de que lo anterior se cumple de manera expedita y en términos globales, eficientes.⁸⁹

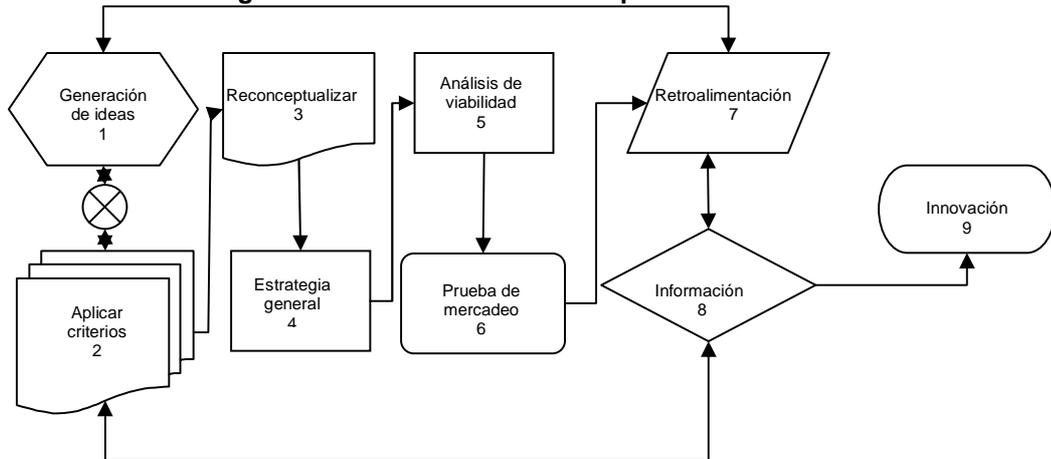
Lo que se pretende es dejar los voluntarismos y arbitrariedades en la cantidad de los bienes y servicios prestados. Mejorar el precio con relación a la oferta-demanda, asunto que con lo monopolístico en un Estado, la innovación no es lo habitual. Mejorar la capacidad directiva en función de motivar, desde el extremo más alto de la pirámide, bajando hacia la base. Sin motivación no hay deseos de innovación.⁹⁰ Sin elementos de apoyo explícito y de técnicas viables, recursos suficientes, integrar y trabajar en equipo bajo responsabilidades delimitadas, la puesta en marcha de programas nuevos es más que irreal. El diagrama 3.1 indica lo que se requiere para innovar:

⁸⁸ Definición de Hawley, citada en DiMaggio y Powell. También nótese que *iso* significa "igual", y *morfo*, "forma"; el término, que se tomó prestado de los biólogos, describe cómo las formas vivientes de diferentes familias desarrollan formas similares para adaptarse a un ambiente en común. **Ibíd.**

⁸⁹ Méndez, José Luís **Op. Cit.**

⁹⁰ En un estudio que hacen varios autores se indica que las motivaciones en los funcionarios públicos tiene una doble vertiente: el egoísmo y el altruismo. Donde se anota que la primera responde a conductas que racionalmente siguen el orden formal del poder, es decir de la posición política; en tanto, la segunda responde más a conductas formadas y delineadas por lo público, esto es, entre la ciudadanía y quienes formulan las políticas. En Perry, James. L., Kraemer, Kenet L., Dunkle, Debra E. y Leslie King, Jonh "Motivaciones para innovar en las organizaciones públicas" en Bozeman, Barry (coordinador). *La Gestión Pública. Su situación Actual. Op. Cit.* Pp. 393-310.

Diagrama 3.1 Proceso de cambio para innovar.



Fuente: Elaboración propia.

Explicando, se parte del sondeo acerca de la percepción del cambio. En segundo lugar se integran los factores del tiempo, la oportunidad política, el marco jurídico y sus derivaciones de actos y de mando.

Posteriormente se integran juicios de mejora, es decir, de prioridad. Se diseña en cuarto lugar, lo que se cambia, es decir: cuánto quiero cambiar hacia fuera, cuánto tengo que cambiar hacia adentro.

En quinto lugar, se establecen si existen condiciones (humanas, políticas, económicas, sociales, estructurales, etcétera) para el cambio.

Se opera un simulacro de prueba, que consiste en abarcar de manera restringida el nuevo plan, ello para ver sus disfuncionalidades o mejoras.

Posterior a ello, se establece un refinamiento de ese diseño y se procede a la implementación completa.

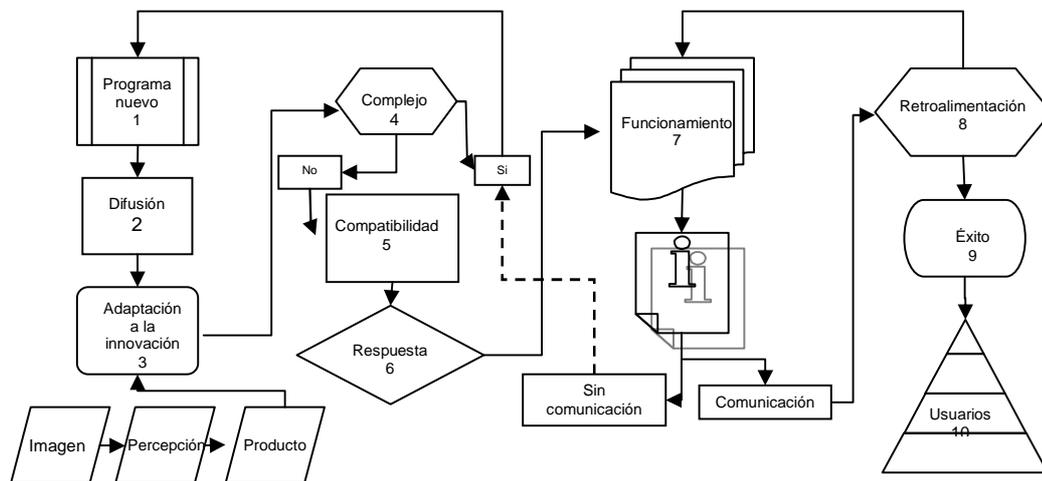
La puesta en marcha sugiere la integración de un programa de innovación completo. Otro elemento de la innovación lo es la presentación de sus transformaciones a partir de la idea de Difusión. Lo nuevo no es sólo interno, sino que se cambia internamente para enfrentar lo externo. Tiene que ver con lo cuantitativo y cualitativo del cambio, en aspectos tales como:

- Información. Opciones y relación entre oferta-demanda-consumo. Por ejemplo, los servicios de procuración de justicia requieren de canales claros y de información y de trato, que genere la confianza necesaria para su uso, en caso contrario simplemente no se usan, con consecuencias funestas para el propio usuario y las instituciones. Es un punto donde innovación se

interrelaciona con la reorganización gubernamental. Además, es por simple lógica un camino que se hace con lo nuevo, en un intento por mejorar y subsistir como organización.

- Efectos. El uso de los públicos objetivo del servicio difundido. Se parte de los usuarios iniciales; pasa a una ampliación que denominamos aceptación temprana; aparición de usuarios que denominamos grupos de menor interés; más tarde se inserta en la mayoría del público objetivo y de otros que conocen por la similitud del servicio. Por último, aquellos que no participan, en virtud de no mostrar interés manifiesto. Esto se puede observar en el siguiente diagrama:

Diagrama 3.2 Proceso de implementación de la innovación.



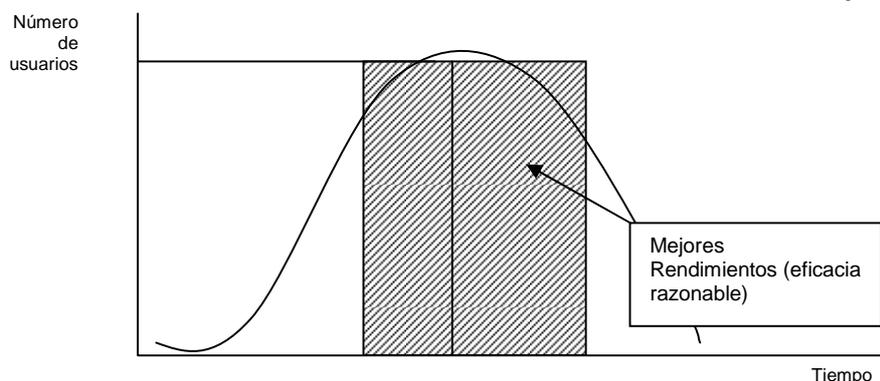
Fuente: Elaboración propia

Se interrelaciona la difusión con los programas. El esquema expone los atributos y los ritmos de la adaptación y adopción. No hay que olvidar que las personas se mueven por imágenes, percepciones y las dos forman el icono del producto, residencia del éxito. Explicándose de la manera siguiente:

1. Motivación exitosa que conlleva a mejorar e innovar la forma en que se presta u otorga un bien público.
2. La ventaja comparativa o relativa: hay que dejar claro al consumidor cuáles son las ventajas del servicio y respecto a productos similares para incentivar la competitividad del producto.

3. La comunicabilidad: hay productos y servicios fáciles de comunicar, otros son difíciles de vender. El sector público no vende servicios, sino que se perciben a través de las ideas y lo que representan y es donde hay que hacer énfasis.
4. La complejidad: tiene que ver con todo lo superfluo, lo contradictorio y lo accesorio en el producto. Hay que clarificar la información para atraer al ciudadano y después se complementa.
5. Compatibilidad: esto es, cuanto más compatible sea la oferta con la demanda y el deseo del ciudadano, más corto es el tiempo de respuesta.
6. Respuesta: cómo se interpreta el mensaje de algo que no se puede comprar, como es un servicio público.
7. funcionamiento: la difusión depende del nivel de comunicación (su calidad) que se tenga con los usuarios potenciales. Así, cuando se analiza el modelo de realidad aparecen costes, ruidos, interferencias y problemas de interpretación que actúan en contra de los intereses de producto y también defensores del mismo. Es pertinente que esa información la difundirán a los usuarios o consumidores directos. Evitando que se de la intermediación desvirtuadora que hace de filtro, lo que conlleva a que la determinada información no llegue a la población y se resalten, fundamentalmente, aspectos de interés.
8. Retroalimentación: las redes de comunicación interpersonal, funciona en cuanto mayor capacidad tengan las redes existentes mejor y más barato será el proceso de difusión.
9. Éxito: es la relación directa entre la oferta y la demanda, opera siempre en función de la calidad y del efecto cognoscitivo positivo de prestado y usuario del servicio.
10. Usuarios: se encuentra en relación los rendimiento y su utilidad en el tiempo, la gráfica siguiente indica el lugar que tiene su utilidad en razón de su eficacia (que sirva).

Gráfica 3.1 Relación entre éxito-usuarios; rendimientos-tiempo.



Fuente: Elaboración propia.

La acotación a este gráfico sería: mantener un programa nuevo producto de la innovación requiere considerar los siguiente:

Cuadro 3.5 Matriz de opciones para el futuro de un programa de innovación.

Programas	Mantener	Cambiar		
Mantener	Incremento de la penetración del mercado A	Desarrollo del programa B	C L I E N T E S	Opción A: Mismos clientes Estrategias más conservadoras. Opción B: Mismos clientes Cambio del programa
Cambiar	Desarrollo de mercados C	Diversificación D		

Fuente: Elaboración propia

Los cambios o no, siempre contiene elementos técnicos y políticos. Desde la perspectiva de José Juan Sánchez, se aplican más a lo micro administrativo, antes que a las reforma y procesos de modernización administrativa. En tal sentido, afirma que lo que se puede utilizar debe partir de “realizar diversas innovaciones específicas en los diversos ámbitos de la administración pública, en razón de que surge por necesidades particulares de cada organización pública que difícilmente pueden repetirse o reproducirse en otras organizaciones con actividades diferentes”⁹¹.

Ello, en virtud de que los servicios públicos son intangibles: esto hace que sea difícil evaluar cuál es su calidad, en qué medida los ciudadanos están contentos con esos servicios, con lo cual el cambio es complicado y si se da, el cambio se hará por razones políticas, pero no desde el punto de vista técnico.

⁹¹ Sánchez González, José Juan *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*. Pág. 66-67.

Entonces, la innovación se impone como una serie de factores críticos, de gran utilidad, porque permitan diagnosticar en qué medida una organización está preparada para el cambio: Oportunamente, Decididamente; Contextualmente.

3.2.3. Gestión estratégica

Estrategia significa, conocer la reacción a los cambios externos. Muchas veces, los cambios externos exigen cambios internos y se hace imprescindible conocer cómo y cuándo cambiar. Igor Ansoff⁹², explica, la estrategia es el dónde, cuándo, cómo y con quién hará la empresa su negocio. Son “los principios y metas fundamentales que orientaran el proceso administrativo para alcanzar los objetivos a los que se desea llegar. Una estrategia muestra como una institución pretende llegar a sus objetivos; las estrategias pueden ser: acorto plazo (1 año), a mediano plazo (5 a 6 años), a largo plazo (aproximadamente de 5 a 20 años)”⁹³.

Es “una forma de pensar en el futuro, integrada al proceso decisorio; un proceso formalizado y articulador de los resultados, una forma de programación.”⁹⁴ A ello, Snyder y Gluck, añaden, la tarea estratégica es principalmente de planeación como forma de ver el todo antes de ver sus partes.⁹⁵

Para David Arellano significa, integrar desde el análisis organizacional, a estructuras más flexibles e integradoras, con miras al cambio. No únicamente por la racionalidad técnica, sino a través de la combinación de capacidades de los miembros de la organización, en virtud de que comprendido el todo se maneja mejor la unidad. “Este intento de uniformar el comportamiento organizacional sin

⁹² Ansoff, Igor *La estrategia de la empresa*. México, Limusa, 1970, Pág. 7.

⁹³ Martínez Chávez, Víctor Manuel *Diagnóstico administrativo, procedimientos, procesos y reingeniería*. México, Trillas, 1999, Pág. 289

⁹⁴ Luis Gaj. *Administração estratégica*. Brasília, Ática S.A., 1993, p. 18. citado por González Solán, Oliek De la Vega Yabor, Jorge, Loredó Carballo, Néstor, Del Pozo Álvarez Pedro L. *Los Sistemas de Control de Gestión Estratégica para las organizaciones*. Pág. 14. En <http://gestiopolis.com/recursos2/documentos/fulldocs/ger/sisgesestraoliek.pdf>

⁹⁵ Estos elementos de análisis que justifican la necesidad de enfocar los sistemas de control en función de la Estrategia y la Estructura de la organización, y de otorgarle al sistema de información, elementos de análisis cuantitativo y cualitativo, elementos financieros y no financieros, resumidos todos en los llamados factores formales y no formales del control. En Koontz, Harold. *Elementos de administración*. México, McGraw-Hill/interamericana de México, 1994, Pág. 78.

eliminar la posibilidad de libertad del actor, es conocido como estrategia⁹⁶. Tiene como base a las Coaliciones organizacionales. Es lo denominado como lo formal e informal en la organización que, siguiendo su propia lógica busca comparar su poder frente a otras coaliciones. Aquí el diagnóstico de su poder y capacidad se da relación con las coaliciones de la organización.

En otras palabras, se trata de un herramental que se basa en el sentido y la lógica de la planeación. Como punto de partida, la planeación es una de las direcciones donde la organización prevé el futuro.⁹⁷ Parte del concepto de Competencia; en un sentido de sobrevivencia, manejando los esquemas de la Teoría de la ecología poblacional y la ecología humana. Manejando, por tanto a la complejidad y a la incertidumbre, como susceptibles de reducirse, para asumir control y direccionamiento, como medida de adaptación al ambiente complejo.⁹⁸ Se pretendió modernizar con base en el manejo de la predicción. Con ello, del análisis se pasó a la función concreta y estricta en la actividad y estructuración de las unidades administrativas de la organización, dirigió el esfuerzo de la estructura organizacional a procesos y dinámicas organizacionales de más corto plazo y más internas. Ejemplificando, el plan únicamente sirve de referencia, más no es viable, cuando ocurren situaciones imprevistas, al margen del plan o francamente fuera de este, no aplica para prevenir o corregir y no se puede traducirse en acciones concretas. En muchos casos “el plan termina siendo el único resultado”⁹⁹.

Funciona en ambientes con márgenes de aplicación de mediano y largo plazo, tales como la planeación financiera y de mercados. Se insiste en la visión a futuro, de cinco a diez años con base en los pronósticos de la dirección y las fortalezas existentes de la organización. Esta simplificación indica la planeación, pero basada en lo que la intuición y la experiencia digan qué es lo realmente

⁹⁶ Arellano, David “Gestión estratégica para la inducción del cambio organizacional”. En Arellano, David, Cabrero, Enrique y Del Castillo, Arturo (coordinadores) *Op. Cit.* Pág. 338-339.

⁹⁷ Un enfoque de esta anticipación es el denominado Enfoque Prospectivo, entendido como “el esfuerzo de hacer probable el futuro más deseable, siendo primeramente un acto imaginativo y de creación, luego una toma de conciencia y una reflexión sobre el contexto actual; y por último un proceso de articulación y convergencia de las expectativas, deseos, intereses y capacidades de la sociedad para alcanzar ese porvenir que se perfila como deseable”. En Miklos, Thomas y Tello, Maria Elena *Planeación prospectiva*. México, Limusa, 2001, Pág. 55.

⁹⁸ Arellano, David “Gestión estratégica para la inducción del cambio organizacional” *Op. Cit.* Pág. 347.

⁹⁹ *Ibid.* Pp. 348-349.

importante. La opacidad de sus preceptos, deja ver una rigidez que contrasta con su búsqueda por la flexibilidad, es decir, dejar la prescripción por la implementación, “referencia inmediata a la motivación y a los recursos humanos”¹⁰⁰. Saber los alcances y límites de la estructura, es decir cuantos y quienes realizan el trabajo operativo y de dirección. Romper con el consenso de que la solución de un problema se hace mediante métodos no rigurosos como por tanteo, reglas empíricas, etcétera. En suma, avanzar hacia una planeación más racional e integral, actuando en “una realidad de múltiples facetas, donde el éxito de la batalla no está centrado en la predicción sino en la discrecionalidad de los procesos”¹⁰¹.

Ese paso se observa al concebirse el enfoque de la administración estratégica. Para David Arellano, se centra en el entorno político y social; siendo la organización exitosa en razón de la correcta interacción de los individuos al interior de la organización. Recorrido analítico que reconoce no sólo el aspecto de la comunicación al interior de la organización, sino implica también una lucha interna por alcanzar el poder.¹⁰² Complementa el supuesto de la planeación estratégica, al ampliar su espectro a quien o quienes directa o indirectamente, interna o externamente afectasen a la organización. En tal sentido para, evitar en lo posible tales interferencias, se vale de dos etapas:

- La Formulación. Integra Determinación, la Misión y el Diagnostico. Son aspectos económicos y tecnológicos.
- Implementación. Opera la Activación de la estrategia hasta la Motivación para la acción y el Control. Son aspectos políticos y sociales.¹⁰³

En ambos se busca encontrar variables que afecten a la organización. Para el mismo autor, recupera “su complejidad integral, la de los actores, su poder, su influencia, y a la fase de implementación como sustantiva. Dividida en dos fases: una ‘política’ y otra de ‘ejecución’. Así la implementación es desarrollo de reglas, estructuras y procedimientos y forma parte de la definición estratégica, pues es en

¹⁰⁰ **Ibid.** Pág. 350.

¹⁰¹ **Ibid.** Pág. 351.

¹⁰² *Loc. Cit.*

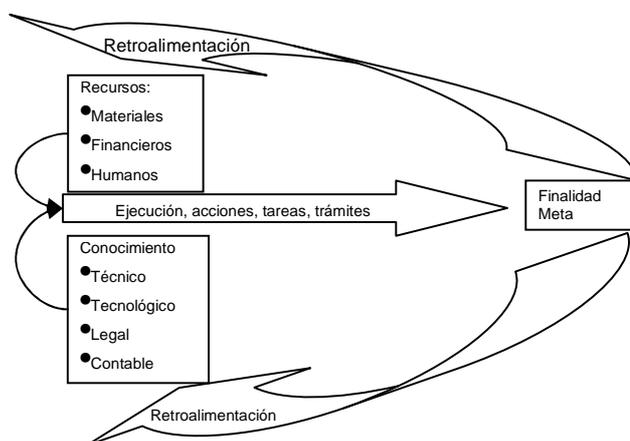
¹⁰³ **Ibid.** Pág. 352.

ese proceso mismo de implementación que los actores ajustan, se resisten o apoyan a ciertas discrecionalidades explícitas o escondidas que se quieran implementar en una organización”¹⁰⁴.

Tenemos entonces que trascender hacia la integralidad entre contexto y complejidad organizacional de la implementación. En tanto que el asunto del proceso estratégico difiere de la estrategia misma. Mientras ésta última no se refiere ni adapta al contexto, es una visión de la realidad (proyecto), y de acuerdo a la construcción de múltiples realidades posibles por parte de diversos actores organizacionales. En suma se busca lógica a la acción colectiva (actores), en función de los objetivos a seguir (organización). Para tal efecto revisemos el concepto en que se apoya la gestión estratégica.

Así, la Gestión se aborda desde la perspectiva reorganizacional, como la capacidad de resolver, corregir, subsidiar, una situación anómala para conseguir llegar a un fin determinado. A esta confluye la organización en su conjunto y la individual de ese grupo para conciliar los intereses diversos y allegar a resultados esperados. Son los trámites inherentes a la ejecución de una acción¹⁰⁵. Ver esquema 3.9.

Esquema 3.7 La gestión en la organización.



Fuente: Elaboración propia.

La gestión está caracterizada por una visión más amplia de las posibilidades reales de una organización para resolver determinada situación o arribar a un fin determinado. Puede asumirse como la “disposición y organización

¹⁰⁴ **Ibid.** Pág. 323.

¹⁰⁵ Luis Gaj. *Administração estratégica*. Brasilia, Ática, Pág. 290.

de los recursos de un individuo o grupo para obtener los resultados esperados”¹⁰⁶. Pudiera generalizarse como una forma de alinear los esfuerzos y recursos para alcanzar un fin determinado. Los sistemas de gestión han tenido que irse modificando para dar respuesta a la extraordinaria complejidad de los sistemas organizativos que se han ido adoptando, así como a la forma en que el comportamiento del entorno¹⁰⁷ ha ido modificando la manera en que incide sobre las organizaciones.

En este aspecto, la Gestión Estratégica reúne la posibilidad de “llegar a un acuerdo de este tipo (capacidad y sentido de la organización) si las coaliciones son capaces de hacer sus cálculos tomando en cuenta a la organización como un todo. La estrategia organizacional es parte de un diagnóstico de la capacidad organizacional respecto de su entorno y de las capacidades internas para adaptarse e influir en tal entorno”¹⁰⁸. En esta postura la estrategia se amplía al sentido de acción, efecto de la acción de los actores de y en la organización. Por tanto, debe partir de un proceso de conciliar disensos, buscando consensos, con razones técnicas y políticas. Concretando, la libertad de acción, nacida del acuerdo, es un asunto calculo. Esto último es la instancia de la racionalidad weberiana, es el “locus” arquitectónico de los actores en su interrelación dialéctica y de poder con una estructura que es creada por los hombres y a la vez los afecta en su propia recreación”¹⁰⁹. El concepto involucra tres elementos.

1. Misión. Sentido de la acción colectiva, la razón de estar juntos y cooperar.

¹⁰⁶ Enciclopedia Microsoft® Encarta® 2002. © 1993-2001 Microsoft Corporation.

¹⁰⁷ En el trabajo que hace José de Jesús Ramírez Macías al respecto del entorno, indica que la Teoría de las estructuras contingentes la existencia de una relación funcional determinista entre las condiciones que presenta el ambiente (variables independientes) y las técnicas administrativas para alcanzar eficientemente los objetivos de la organización (variables dependientes), tiene como problemática la exposición a que se ven sujetas las organizaciones para responder a las exigencias que les impone su ambiente, el cual se presenta como diverso y variado, determinando si son cerrados o abiertos. Por otro lado en la Teoría de la Ecología de las Poblaciones, las organizaciones deben “centrar la problemática del cambio en los procesos de selección que actúan sobre ellas y, a diferencia de otros enfoques que se ocupan de esta misma cuestión, en los procesos de aprendizaje y adaptación. Los elementos son: Variación; Selección y Retención; en donde las restricciones internas y externas que enfrentan las organizaciones para adaptarse a un contexto dado actúan como determinantes sobre las formas y características que cada organización, planteamiento que subyace en una perspectiva evolucionista” en Ramírez Macías, José de Jesús “Teoría de la organización: metáforas y escuelas”. En Arellano, David, Cabrero, Enrique y Del Castillo, Arturo (coordinadores) **Op. Cit.** Pp. 34-35 y 41-42.

¹⁰⁸ Arellano, David “Gestión estratégica para la inducción del cambio organizacional” **Op. Cit.** Pág. 339.

¹⁰⁹ Giddens, Anthony *The Constitution of Society*, University of California Press, 1984, citado por Arellano, David. *Ibíd.* Pág. 354.

2. Diagnóstico estratégico. Establecimiento de la noción de realidad.

Estos contienen, en primer lugar la voluntad de comprender. Es la visión de futuro. Es realidad construida a partir de la imaginación social y del querer ser a partir del ser, estar y accionar en y para el propio yo. En segundo lugar ubica, lo formal en razón de lo deseado (Diagnóstico¹¹⁰) para operar.

3. Implementación. Es el proceso de negociación, es la operación de acomodar en función de objetivos, a partir de la táctica, es decir, el movimiento de los elementos concretos, no para comenzar sino para reconfigurar. Es la flexibilidad en razón de lo rígido de lo formal.

En suma, el proceso reseñado en los puntos anteriores configura la Gestión Estratégica: “Va de la misión a la táctica en círculos concéntricos y vinculados de manera dialéctica, es la guía metodológica que, aunada a las técnicas para cada parte, conforma el desarrollo estratégico propuesto”. Para las organizaciones gubernamentales y para efectos de la presente investigación, integra otro de los aspectos de la reconfiguración de la administración pública, es el asunto de la deseada gobernabilidad en función a la capacidad de toma de decisiones integrales. Es pues, la posibilidad de “establecer una base para la discusión y negociación entre los diversos grupos organizacionales”¹¹¹.

3.2.4. Actores y redes

El último aspecto a destacar en este rediseño gubernamental es el factor de las redes en la vida pública, gobierno, administración pública y sociedad. El planteamiento consiste en desmitificar la imagen de gobierno como suma de organizaciones integrado en un “actor único”. Tal visión nace de la idea de centralidad del gobierno, mismo que a partir de sus varias organizaciones – redes¹¹²-, gestionaban en forma de monopolio, lo que contenía el contacto directo

¹¹⁰ Para este caso es el diagnóstico que nace de lo administrativo y se refiere al acercamiento gradual al conocimiento analítico de un hecho o problema administrativo que permite destacar los elementos más significativos de una alteración en el desarrollo de las actividades de una institución. En Martínez Chávez, Víctor Manuel **Op. Cit.** Pág. 286.

¹¹¹ Arellano, David “Gestión estratégica para la inducción del cambio organizacional” Pág. 357.

¹¹² No es ocioso aclarar lo siguiente. El concepto manejado aquí difiere de aquel denominado Redes Sociales, por cuanto que éste se avoca, a partir del instrumental de la psicología social y de la antropología social,

con los ciudadanos. A partir de su reforma, en los Estados se reconfiguran las formas de cooperación en éste. Nodal su inserción en la rediseño gubernamental.

Trasciende el aspecto de lo lineal jerárquico de la organización burocrática tradicional. No la niega, pero si desmitifica su supuesto de dominio a partir de los proceso administrativos, básicamente el control. El concepto de redes, aclara que la organización en realidad es la suma de organizaciones, formales e informales que buscan poder, posición y privilegios a partir de “interesarse” en los problemas públicos.

Es contrapuesta a la subordinación jerárquica, al ser flexible, horizontal e informal, en muchos de los casos. Por eso se expande, incorporando nuevos actores que compartan códigos de comunicación similares como, valores, objetivos, metas, intereses, entre otros.¹¹³ Para Arturo del Castillo¹¹⁴, la red es una imbricación de intervenciones en la política y en la gestión pública de esta. Por tanto, fomenta las relaciones entre sistemas diferenciados sin que sean regidos por un “centro” o “desde arriba” (como en las jerarquías). Además, facilita su disolución o transformación en la medida en que se cumplen los objetivos colectivos y retoma la importancia de las relaciones humanas para crear lazos de solidaridad, confianza y reciprocidad.

Entonces, lo informal es persistente en la organización gubernamental, visto no como ruptura a la formalidad, sino más bien en el sentido de coaligarse aún sin mediar canales formalmente establecidos. Es integrar política y administración como parte de un mismo asunto: *la toma de decisiones*¹¹⁵. Es el espacio del

interpretar a la Estructura Social, es decir ubicar a líderes, seguidores, acarreados, agresivos dóciles, etcétera, proponiendo para tal efecto, un sociograma en el cual se visualicen las relaciones sociales. Sin embargo, justo es decir que Max Gluckman aportó hacia 1970 un modelo de análisis que tenía que ver con las instituciones en las denominadas Redes utilitarias, aportación en dos vertientes: 1.-Las redes atraviesan instituciones (sistemas), pero no todo sistema es una red; 2.- Una institución contiene varias redes sociales. En Wasserman, Stanley y Faust, Katherine *Social Network Analysis: Methods and Applications*. Cambridge University Press. y Scot, John *Social Network Analysis* London, SAGE Publications Ltd, 1991, Pp. 2-3.

¹¹³ Castells, Manuel. “La era de la información: economías, sociedad y cultura”. En *La sociedad red* Vol. I. México, Siglo XXI, 1999, Pág. 507.

¹¹⁴ Del Castillo, Arturo “Problemas en la acción gubernamental: organizaciones y redes de actores” en Arellano, David, Cabrero, Enrique y Del Castillo, Arturo (coordinadores) **Op. Cit.** Pp. 34-35 y 41-42

¹¹⁵ En capítulo I, lo referimos como aquello propio del burócrata y lo que es para el político, en una constante que alude a la lucha política de ambos por ubicar su postura y su opinión, mediando siempre el asunto del fin-medio y del costo-beneficio.

conflicto y como respuesta éstos entre fracciones burocráticas, ya sea entre organismos individuales o bien entre coaliciones que se enfrentan”¹¹⁶.

El conflicto hace que las redes tiendan a polarizar la cooperación. Ello sugiere, si el conflicto es sintomático de la organización, su existencia se da al momento en que los individuos ven en ella la posibilidad de materializar sus aspiraciones y satisfacer sus intereses particulares, entonces debe existir un mínimo de cooperación. En este sentido, Mancur Olson indica que las motivaciones que los individuos tienen al ingresar a una organización, tiene motivaciones egoístas, ya que la cooperación que desempeñan al interior indica que si trabajan lo “suficiente”, en un bien cualquiera, y forma parte del grupo X1..., X2...,X3..., y lo consume, no puede serle negado a los otros miembros de ese grupo, dicho de otro modo, aquellos que no cumplen o no pagan (cooperando) pero forman parte del grupo, no pueden ser excluidos o impedidos de participar en el beneficios logrado.¹¹⁷

Retomando a Elster, se puede sugerir que la existencia de las redes tiene un fundamento de espera, es decir, la asignación individual de un beneficio se otorga en el sentido del tiempo y meritos forjados en el espacio de actuación. A pesar de que el autor habla de “arenas” refiriéndose a aquellas instituciones máspreciadas en la sociedad (Educación, salud, trabajo, etcétera), los grupos en la red manejan, el aspecto de la asignación basado en su responsabilidad y construyen con esto, su autoridad para manejar esta provisión de bienes escasos, en un concepto que supone estatus y jerarquía: La influencia; íntimamente ligada al poder.¹¹⁸ << Se puede ejercer influencia deliberada cuando se actúa forzando, obligando, induciendo, negociando, seduciendo o convenciendo, para que el otro se comporte de un modo diferente de cómo la habría hecho>>>

El hecho es, que la jerarquía formal de la organización burocrática, es el inicio paradójicamente de la flexibilidad, esto es, formulan los patrones básicos de ordenamiento, pero por otro, contienen racionalidades diversas: la existencia de la

¹¹⁶ Del Castillo, Arturo **Op. Cit.** Pág. 381.

¹¹⁷ Olson, Mancur *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*. México, Limusa, 1992, Pág. 24.

¹¹⁸ Elster, Jon Justicia local. *De qué modo las instituciones distribuyen bienes escasos y cargas necesarias*. Barcelona, España, GEDISA, 1998, Pp. 102, 107, 108, 157.

pluralidad de actores autónomos. Avanzar a logros importantes, objetivados, sólo se hace a partir de la capacidad de conciliar lo político y lo administrativo en “acción coordinada”¹¹⁹, se unen a la diversidad de actores en metas colectivas más allá de los intereses de un centro hegemónico.

Para Arturo del Castillo, conlleva a “cambios en las posiciones burocráticas de las organizaciones participantes y trastrocamientos en los espacios de poder”¹²⁰. Se explica, porque al llegar el flujo de atención a problemas públicos a organizaciones público gubernamentales, lanzan sus propuestas de solución, los ubica al frente de la cuestión política y hace saltar a aquellas con redes mejor interconectadas, en un juego de desequilibrios y ruptura, en razón de los intereses ligados con el asunto problema, es decir, “cada organización lucha por mantener o mejorar sus espacios de poder y capacidad negociadora”¹²¹.

Entonces, ¿Cuál es el sentido de la red? Para Castell y Del Castillo es la cooperación. Para el primero se refiere a la cooperación entre entidades dotadas de autonomía, lo quiere es mantenerse tanto formal, como presupuestariamente vigentes.¹²² Para el segundo, los incentivos son pocos, y dependen del tipo de política pública y de la estructura organizacional de esta; es decir, a que posición otorga esta y la relación que tiene en la misma, además de “la relevancia de los recursos con que se cuenta”¹²³. Aún cuando las coincidencias pareciera ser el recurso, sólo lo es en el sentido de conseguir la cooperación y la coordinación, interdependiente e interconectada, ya que sin esto una red de la red, no tiene futuro.

En suma, para concretar el rediseño gubernamental que posibilite la mejor acción de gobierno en marcos institucionalizados, racionales, coherentes y

¹¹⁹ Messner, Dirk “Del Estado céntrico a la «sociedad de redes». Nuevas exigencias a la coordinación social”. En Lechner, Norbert, Millán R. y Valdés, F. (coordinadores). *Reforma del Estado y Coordinación Social*. México, IIS-UNAM-Plaza y Valdez, 1999, Pág. 98.

¹²⁰ Del Castillo, Arturo **Op. Cit.** Pág. 382.

¹²¹ **Ibid.** Pág. 384.

¹²² Castells, Manuel. *Hacia el Estado Red. Globalización e instituciones políticas en la nueva época de la información*. Ponencia presentada en el Seminario Sociedad y reforma del estado, Ministerio de Administração Federal e Reforma do Estado. 1998. São Paulo, publicada por el Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, en su página Web: <http://www.esterkaufman.com.ar/vari0s/mi%20web/IIG%20Redes%20Fleury.htm>

¹²³ Del Castillo, Arturo **Op. Cit.** Pág. 385.

suficientes, requiere de consenso y cooperación., espacio, por antonomasia de la política. Retomando a Manjone, si la política y las políticas están hechas de palabras, entonces, las redes estarán en función de las constantes negociaciones políticas que se hagan y de los pagos colaterales que los participantes de la red puedan percibir. Cooperar, entonces tiene como incentivo para la organización, aproximarse a un verdadero compromiso con la estructura organizacional, vaya, es no negar que existe, como en toda acción cooperativa, intereses particulares, validos si no atentan contra los valores instituidos y a la ética pública, pero en función de dar resultados.

Si el conflicto a mantenido a raya la acción pública, efecto de la “organización flojamente acoplada”, su refuerzo saldrá, únicamente cuando la cooperación incluya más organizaciones –gubernamentales, cuasi gubernamentales, mixtas, publico privadas, sociales-¹²⁴, en la solución del conflicto o problema público. Sin tal esquema, la irracionalidad, las acciones ineficientes del accionar gubernamental persistirán. La efectividad, que no efectivismo, de la acción de gobernar está en relación directa con la acción conjunta entre múltiples actores. Otra situación, es ocultar la realidad de la sociedad contemporánea.

La búsqueda por cambiar para mejorar es asunto de reconstrucción de los supuestos conceptuales, hasta ahora utilizados, pero que difícilmente logran conciliar sus esquemas con una realidad que se inventa cada día. El reto para aportar, radica en descubrir la insuficiencia del esquema: “todo está relacionado con el todo”; recuerda el esquema entre el relativismo einsteniano y la teoría del quantum. Por ello, esta apreciación sugiere que antes de decir que existe racionalidad –formalidad / informalidad, política / administración-; debe pasar por el “análisis fundado por identificar y explicar satisfactoriamente dichas relaciones”¹²⁵. Con mayor razón si queremos explicar lo que es el gobierno, sus acciones y su devenir, toda vez que, en un presente inmediato, no significa, únicamente, dirección y decisión, sino también, cooperación-coordinación.

¹²⁴ Ver a Bozeman, Barry *Todas las organizaciones son públicas*.

¹²⁵ Del Castillo, Arturo **Op. Cit.** Pág. 391.

Por lo tanto, los aspectos del rediseño gubernamental, se plantean con respecto a la organización, quedando el análisis de cómo se hacen las cosas. Esto es la forma y la manera en que se opera desde el interior de la organización con miras a responder al exterior. Tal es el caso de la Gestión Pública que analizamos enseguida.

3.3. GESTIÓN PÚBLICA

La gestión pública refiere no sólo el concepto de dirección y decisión, sino también, cooperación-coordinación. En tanto a la administración pública, es un aspecto donde el fin y el medio se relacionan directamente con lo social, por tanto es una ciencia desde el momento que tiene un cuerpo histórico y una tradición teórica.¹²⁶, en razón de ser parte de una institución: de la génesis y evolución del Estado.

Tal distinción se precisa en virtud de que la administración es una actividad del Estado. Consecuentemente, las instituciones del Estado contemporáneo enfrentan ante los dilemas de la incertidumbre y la complejidad serios cuestionamientos a su capacidad de gobierno. Situemos al gobierno como un ejercicio de poder compartido con responsabilidad, en busca de unidad para una comunidad nacional autónoma, manteniendo atributos coactivos que derivan de su autoridad. Para Ricardo Uvalle, el papel de los gobiernos modernos, es ser receptivo a los problemas de la complejidad organizada, es moldeado por valores públicos que, son las demandas materializadas de un complejo social.¹²⁷ Por ello, su capacidad radica en hacerse escuchar, legitimando sus acciones por y para los ciudadanos, es decir que acepten *lo que hace y cómo lo hace*.¹²⁸

El punto de inflexión para reconocer la utilidad de la gestión pública se ubica en los Resultados y la Calidad de esos resultados, además de su positivo para generar consenso, con el que se forma la legitimidad. Ciertamente, la

¹²⁶ Sánchez González, José Juan *La administración pública como ciencia. Su objeto y su estudio*.

¹²⁷ Uvalle Berrones, Ricardo: *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*. México, IAPEM,-UAEM, 1997, Pp. 62-63.

¹²⁸ Ahora "gobernar bien resulta esencial para responder de manera adecuada a los desafíos de la sociedad" en OCDE *Las transformaciones de la Gestión Pública. Las reformas en los Países de la OCDE*. Madrid, 1997, Pág. 37.

conservación de una sociedad, es un desafío a reformas y capacidades de gobernar en los Estado, garantizando la viabilidad de lo político y económico, fortaleciendo la democracia representativa y participativa. Más allá de sus cuestionamientos, la gestión pública encuentra soluciones a partir de la estrategia. Cooperando y dirigiendo, además de decidiendo dirección y objetivo, a partir de lo político y administrativo. Tal es el cometido de este apartado; responder al cuestionamiento ¿Cómo? Pasar del servicio monopolizado, carente de detalle cualitativo, a la atención a la demanda ciudadana, corresponsable y con calidad suficiente, oportuna y satisfactoria.

Entonces, la situación pasa por la manera de hacer la cosas, en un sentido instrumental -eficiente y eficaz-, ya que los servicios públicos, en general, pero sobre todo los que caen bajo la égida y supervisión de los gobiernos, requieren de, mejorar el trato con ciudadanos de carne y hueso, con públicos y diversos contextos que presionan en varios sentidos y con exigencias de resultados mejores. Esto es, cubrir necesidades básicas, por medios de las políticas sociales, en suma, prepararse y contribuir a la formación de auténticos ciudadanos, con capacidades y atributos que mejoren el accionar público, es decir, cooperar en el sentido de la receptividad compartida, mejorar en la rapidez y confianza mutua, ello, en virtud de que “Los ciudadanos, y las organizaciones que defienden sus intereses, se han vuelto más exigentes y quieren influir en las decisiones que afectan a los servicios públicos, de la misma manera que quieren controlar mejor el uso de los impuestos.”¹²⁹ Así, la utilidad de la gestión pública esta dada por la práctica y el conocimiento tácito por lo que está en peligro de perder orientación y rumbo, debido a que debe aspirar a ser teórico y no sólo de índole práctico.¹³⁰ Sin embargo, la nueva gestión pública será resultado de una nueva actitud de los servidores públicos. Sin ellos, no es posible avanzar para alcanzar un desempeño óptimo.¹³¹

¹²⁹ Texto del grupo de trabajo sobre calidad y modernización de las administraciones locales de la federación española de municipios. *Factores que influyen en el cambio*. abril, 1999. Pág. 10. material revisado en el Diplomado “Política y Gestión” que se efectuó en la UAEM, en el 2004, mismo que impartió

¹³⁰ Sánchez González, José Juan “La gestión pública: Una aproximación teórica y práctica” Pág. 31.

¹³¹ Uvalle Berrones, Ricardo: *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*. Pág. 85.

Por último y para conciliar lo anotado al principio de este apartado, la gestión pública en su traducción del Management se traslada indistintamente como Gestión y Gerencia, lo cierto es que las connotaciones si son diferentes aunque el vocablo en inglés sea el mismo, referidos al desempeño entre político y administrador o técnico y formador de decisión. Por tanto, “la gerencia pública alude más a una serie de habilidades, valga la redundancia, gerenciales, donde se busca la consecución de las metas y los mejores resultados con altos estándares de calidad, donde se traen implícitos los condicionamientos netamente técnicos para la consecución de las metas, como son: capital humano, recursos financieros, infraestructura tecnológica, estructuras organizacionales, incentivos, entre muchos otros”. En tanto, la gestión pública añade a lo anterior, las habilidades políticas que, como se acotó anteriormente, son habilidades no preferencias para negociar y “tender puentes, abrir y mejorar canales de comunicación, de búsqueda y materialización de consensos, que se complementen con los requerimientos técnicos”¹³².

De esto trata los subapartados siguientes. El ¿Cómo?, es el cuestionamiento que manifiesta propósito, alcances y límites; siguiendo un sentido instrumental, se dilucida mediante dos elementos característicos de las demandas ciudadanas: Calidad y Legitimidad. Pasemos a la propuesta.

3.3.1. Propósitos

El propósito de la gestión pública es variado; sin embargo, siendo específicos, el bien común se refiere a aquellos bienes y servicios asignados en forma, adecuada, coherente y con buen criterio, así, la necesidad es un juicio de nivel de bienestar. Es política social que impone beneficios primero individuales y después colectivos; es el incremento del bienestar del receptor individual (incluyendo probablemente el de su familia). Se traslada de ese extremo hacia el bienestar social, y de forma intermedia, se encuentra el de la institución que lo procura, desde una perspectiva financiera, organizacional y de legitimidad. Aquí la

¹³² Rodríguez Cruz, Raúl y Ojeda Bustamante, José “Construyendo las bases en la administración pública estatal. Modernización administrativa” **Op. Cit.** Pág. 43.

autoridad política impacta, al imponer la provisión de bienes escasos, influyendo en cómo y cuánto. Resumiendo, el bien público es un acto natural del Estado y el bien común esta promovido por individualidades de ese Estado en beneficio propio y/o grupo en particular. Por tanto, empecemos por entender a la calidad.

Etimológicamente es, *qualitas* como propiedad o conjunto de propiedades, *ātis*, como algo permisible de juzgar su valor.¹³³ Derivado de ello y ubicándonos en lo público y su compromiso se refiere a una condición particular y personal para un cargo o dignidad. Entonces, la calidad es atributo factible y medible.

Por otro lado, desde una perspectiva del desempeño, Shand y Arnberg, indican que la ética provee un marco de referencia dentro del cual puede ser juzgada la propiedad del desempeño o la conducta de un servidor público.¹³⁴ Es el enfoque hacia la satisfacción al cliente y el resultado lo que provoca la calidad en el servicio y ésta es la base de la nueva ética y profesionalización del servicio público. Pasa por el tema de los incentivos y lo exponen en "cómo deben motivarse y capacitarse al personal de la línea del frente para lograr una mejor calidad en le servicio. Las iniciativas de calidad en el servicio implican un rango jerárquico más alto y profesionalismo para este personal, y en consecuencia, al menos en principio una mejor remuneración"¹³⁵

Desde un enfoque administrativo, calidad es una orientación de las actividades de una empresa o institución, puede definirse como un elemento integrador que da cohesión, dirección y sentido a nuestra vida como individuos y como institución. Interesa elevar la calidad de vida del ser humano, en un esfuerzo conjunto de todas las partes que integran una institución. Es el sentido de innovación en la organización gubernamental.

Por su parte José Juan Sánchez anota, "la calidad en una institución implica realizar las tareas inherentes a la consolidación de una organización que se prepara para garantizar calidad en sus productos o procesos; especificación de productos o servicios, del tiempo de entrega, de un ambiente organizacional

¹³³ Biblioteca de Consulta Microsoft® Encarta® 2005. © 1993-2004 Microsoft Corporation.

¹³⁴ Shand, David y Arnberg, Morten "Exposición de antecedentes" *Un Gobierno alerta. Iniciativas de servicios de calidad en la administración*. México, OCDE-PUMA-DDF, 1997, Pág. 21.

¹³⁵ *Ibid.* Pág. 43.

predispuesto a la mejora continua”¹³⁶. Procedimientos que identifican por dónde las cosas se hacen, bajo parámetros y normas adoptados.

El enfoque de la gestión de la calidad total indica una concepción más instrumental, ya que “las definiciones instrumentales sirven para el objetivo de intentar implantar la calidad, de poder medirla, de poder controlarla, de poder establecer lo que el sujeto hace como de calidad y lo que no lo es”¹³⁷ En ésta se observan los siguientes elementos:

1. Las necesidades del ciudadano-cliente. Ofertante y oferente (el ciudadano).
2. El precio o coste de los servicios. Responsabilidad ciudadana (impuestos), que sugiere la contraprestación a servicios que imparte el Estado como sanidad, seguridad pública en las calles, etcétera. Supone confianza en el destino de los recursos públicos, sin embargo, la credibilidad de su manejo se da porque el ciudadano piensa que no se le da lo mejor, ni se le atiende de inmediato, ni tiene lo esperado, en suma no sabe la razón de tal hecho, situación de atención y claridad en el trato de la díaada. Finalmente, el bien público no es excluyente, por tanto no se niega, en tal razón el desequilibrio fiscal aparece al no cuadrar lo recaudado con lo ofertado y en ocasiones no se puede medir es intangible, por tanto la legitimidad ocupa buen aparte de los esfuerzos de la administración pública orientándose a mejora:
 - a. . Las características y propiedades del producto.
 - b. La capacidad del oferente para conseguir la aceptación o no aceptación del producto

Entonces, por calidad entenderemos:

- Informar. Aspectos cuantitativos y cualitativos del bien y servicio.
- Atención. Referencia al trato entre ofertante y oferente.
- Transparencia. Aproximación a la simetría en la información.

Conviene aclarar, como se ha anotado antes, que no se debe prefigurar o transmutar la imagen del ciudadano en cliente y que se cree la imagen de ciudadanos-clientes que lo aportan todo, únicamente es un trabajo de percepción,

¹³⁶ Sánchez González, José Juan *Gestión pública y governance*. Op. Cit. Pág. 178.

¹³⁷ Muñoz Machado, Andrés. *La gestión de la calidad total en la Administración Pública*. Madrid, España, Díaz de Santos, 1999, Pág. 68.

donde se concentran ventajas para generar confianza para y en la administración pública, misma que existe en función de estos. Por ello, la calidad supone: a) hacer las cosas bien a la primera; b) dar al cliente lo que desea; c) involucrar a todos los niveles de la organización; c) solo lo hacer lo requerido; d) asegurar el espíritu de equipo, y g) motivar para hacer.¹³⁸

Esto implica que se puede hacer una clasificación de la calidad donde se contengan todos los elementos intervinientes en el proceso. Así, siguiendo la terminología empleada por Andrés Muñoz Machado podemos distinguir entre:

1. Calidad programada. Son las expectativas que tienen aquel o aquellas personas que ofrecen un producto.
2. Calidad percibida. Es aquella que al ciudadano-cliente le gustaría percibir y que no tiene por qué corresponder con la realidad objetiva.
3. Calidad realizada. Es la que se proporciona con la prestación del servicio en el mismo acto y que no tiene por qué coincidir con los otros dos tipos anteriores.¹³⁹

Infiriendo con lo expuesto, la calidad requiere de:

1. Información accesible y disponible donde y cuando se necesite.
2. Utilización de un lenguaje fluido y sencillo de comprender por aquellos ciudadanos que acceden a su utilización.
3. Facilitar la utilización del servicio.
4. Sensibilidad y formación de las personas que realizan la prestación del servicio para suplir todas las carencias del ciudadano.
5. Utilización inteligente de los medios de comunicación informando y concientizando a la población.
6. Tener un claro perfil del ciudadano que va a utilizar el servicio.

Es la consecuencia de la profesionalización en un sentido ético, responsable y corresponsable; así como de un efecto de un nuevo diseño estructural de la organización gubernamental que incluya al proceso innovador, de gestión estratégica y del conocimiento de los actores involucrados. De esta

¹³⁸ Sánchez González, José Juan *Gestión pública y governance*. Pág. 180.

¹³⁹ Muñoz Machado, Andrés. **Op. Cit.** Pág. 82.

manera, la calidad se observa como un trabajo de grupo, opera en un contexto azaroso y complejo, tanto al interior como al exterior de la organización. Procura una "cultura organizativa, en las variables centrales para conseguir una buena gestión"¹⁴⁰. La propuesta de la calidad total no es únicamente una propuesta metodológica o de dominio de unas simples técnicas de gestión; "se trata de incorporar... un nuevo punto de vista que vincula la actividad... a la satisfacción de los ciudadanos: los clientes de la Administración"¹⁴¹

Por lo tanto, la calidad es un propósito de la gestión pública y contribuye en la institucionalización de la administración pública, ya que crea capacidades, compromisos y voluntad de trabajar. Ampliando, antes que obstruir, el espacio político, en donde se permita implantar el cambio. Es contribución, en conjunto con otras acciones, lo que permite configurar un escenario nuevo para el edificio teórico sobre el que se asienta el diseño burocrático tradicional.

3.3.2. Alcances y límites

A pesar de su acento en las necesidades y demandas de la sociedad, su ajuste en países con menos infraestructura, chocaría y es probable que de implantarse a cabalidad, rompa y deje fuera de beneficios sociales a un considerable número de personas o públicos que no pueda pagar por esos servicios. Su esencia es el poder de compra de la gente. Su tendencia resulta en una idea de la acción activa del ciudadano sobre la vida pública. Para ello será fundamental encontrar formas de tratar a los usuarios como ciudadanos más que como simples consumidores.¹⁴²

Así, en lo público está la definición de las competencias y atributos, más es la noción de ciudadano la que mejor embona en las nuevas perspectivas: gestión y gerencia pública, incluyendo la idea de políticas públicas. En este sentido, el concepto de ciudadanía implica derechos y obligaciones. En realidad se trata no

¹⁴⁰ Muñoz Machado, Andrés **Op. Cit.** Pág. 95.

¹⁴¹ López Campos, Jordi y Gadea Caneva, Albert. *Servir al ciudadano. Gestión de la calidad en la Administración Pública*. Barcelona, España, 1995. Pág. 53.

¹⁴² Haywood, Stuart y Rodríguez, Jeff "Un nuevo paradigma para la gestión pública". En Kliksberg, Bernardo (compilador) *El Rediseño del Estado. Una Perspectiva Internacional*. México, INAP-FCE, 1994, Pág. 197.

de un aspecto jurídico en estricto sentido, sino más bien de una obligatoriedad de conocer lo que está en el mercado. Es una realidad de que 'exista' para ver qué compro, con información y conocimiento, pero a su vez es una contraparte en el puntual pago por la contraprestación. En todo esto, hay un mecanismo de queja y apelación al mal desempeño o mal servicio. Aún faltaría una definición y mayor estudio, ya que no existe suficiente desarrollo de la noción de lo público y ciudadano en el marco del debate público. "Tampoco existe la indicación de que el objetivo radica en el establecer un papel activo de los ciudadanos en los servicios públicos. Por lo tanto, no parece sorprendente la ausencia de indicaciones de la opción radical, que define al público en términos de ciudadanos, les involucra en desarrollo de servicios y evaluaciones de desempeño y amplía sus derechos"¹⁴³.

Es el enfoque hacia la satisfacción al cliente y el resultado lo que provoca la calidad en el servicio y ésta es la base de la nueva ética y profesionalización del servicio público. Pero aspectos de democracia, derechos individuales e igualdad infieren en su reformulación constantemente. En todo esto es claro algo: las presiones presupuestales son las que obligan a los gobiernos a buscar un mayor rendimiento del dinero; esto con base en mejores ofertas en los servicios que puede y aún debe prestar. Derivado del componente rendimiento se obliga a ofrecer un estado de cuentas claras verídicas y suficientes de lo que se invirtió y lo que generó en ganancia, monetaria o estructural. Ésta es énfasis sobre la reforma de la administración pública que ahora se le reclama "apertura y transparencia, así como un incremento en la rendición de cuentas"¹⁴⁴.

Atributos como: información, consulta, participación conjunta, delegación, control; resultan básicos en la negociación de la compra del servicio. El cliente no siempre tiene la razón pero siempre es un potencial comprador, entonces si esto es así, se le debe dar un trato y toda la información a lo que mueve su interés. Acceso, idoneidad, posibilidad de elección, obligaciones, derechos e información suficiente son las bases que todo cliente debe tener como posibilidad en su elección y posterior compra. Sin embargo es necesario considerar que no todos

¹⁴³ Haywood, Stuart y Rodríguez, Jeff **Op. Cit.** Pág. 206.

¹⁴⁴ Shand, David y Arnberg, Morten **Op. Cit.** Pág. 23-24.

los deseos de los clientes justifican la conversión a necesidad, ya que su definición con tal se da, en última instancia la decisión recae en el "Gobierno o la dependencia de servicio, que es probable que necesiten juzgar entre prioridades en competencia". El punto de vista del cliente es importante.

No obstante, en esto va la implicación de responsabilidades u obligaciones. La norma es un importante bastión de la capacidad en el desempeño. "El enfoque que se da a lo anterior difiere de un país a otro, reflejando en parte diferentes tradiciones políticas y jurídicas concernientes a la relación entre el ciudadano y el Estado "Es pues una manera de iniciar la personalización en la negociación. Indican que a pesar de la linealidad de la calidad en el servicio debe tomarse muy en cuenta "cómo deben motivarse y capacitarse al personal de la línea del frente para lograr una mejor calidad en el servicio. Las iniciativas de calidad en el servicio implican un rango jerárquico más alto y profesionalismo para este personal, y en consecuencia, al menos en principio una mejor remuneración"¹⁴⁵.

Se requiere concretar un gobierno sensible y con capacidad de respuesta que mejore la calidad en el servicio. No se debe soslayar la complejidad implícita y cómo y cuánto debe consultarse al cliente. Es pues la necesidad del resultado del mejoramiento del público visto como cliente desde el punto de vista de una relación nueva entre contribuyente y oferente. Con la vista puesta en la capacidad o incapacidad de un gobierno en busca de la gobernabilidad nacida de la legítima expresión de su poder formal, la idea de acción bien planeada, racionalizada y operada en consecuencia a sus fines, objetivos y medios, es la que debemos dilucidar. Es la característica de nuestro tiempo: la globalidad de las transformaciones. Convergen a ello formas caracterizadas por la divergencia, pero que convergen a una idea: una civilización global emergente, marcada por un considerable pluralismo cultural y por muchos conflictos. Es en este panorama de cambio, que surgen y se imponen retos en la conducción de las sociedades incluidas en un espacio territorial y en regiones específicas, léase Estados Nacionales, o Comunidades Supranacionales: la capacidad de gobernar. "La

¹⁴⁵ **Ibid.** Pág. 43.

necesidad de rediseñar la gobernación para asegurar la capacidad de hacer frente a las transformaciones globales"¹⁴⁶.

El decremento en su capacidad de gobernar se debe a que las situaciones "son cada vez menos gobernables, ya que existe una dificultad creciente para alcanzar niveles satisfactorios de respuesta (resultados y operaciones) y las dificultades funcionales se incrementan". Se pueden explicar por cierto número de variables cambiantes e interrelacionadas:

- a) demandas públicas crecientes
- b) expectación pública por más y mejores actividades de gobierno
- c) la incursión gubernamental en asuntos difusos
- d) ideologías nuevas que imponen a los gobiernos más restricciones y requerimiento de procedimientos
- e) por la desmitificación de los gobiernos hay una tendencia hacia su deslegitimación
- f) cambios constantes de los problemas atendidos por los gobiernos.

En suma, los gobiernos contemporáneos experimentan los efectos de una sobrecarga cuantitativa y cualitativa¹⁴⁷. No cuenta con el conocimiento disponible para enfrentar la sobrecarga y ajustarse a los nuevos problemas, que les permita su buen manejo. Esta turbulencia e inestabilidad en los fenómenos sociopolíticos y económicos, ecológicos e incluso culturales, es la constante con la que los Estados persisten y son tareas de los gobiernos y la administración pública, tratar y trabajar no con realidades previsibles y regulares, sino cambiantes, erráticas, irracionales, inciertas, imprevisibles, turbulentas, ultracomplejo y con oscilaciones. Frente a esto la acción del gobierno tiene que ser eficaz, aquí, el servicio público se exige para evitar cuestionamientos por falta de resultados efectivos

3.4. EL MARCO DE LA LEY

Trasciende lo meramente normativo o jurídico. La ley es institución diseñada e instituida por el hombre en su ascendente lógico de convivencia. En la

¹⁴⁶ Dror, Yehezkel, **Op. Cit.** Pág. 26.

¹⁴⁷ **Ibid.** Pp. 103-104

ley se observa la doble vertiente del hombre: una pública, otra privada. Es cálculo en vista del bien común humano. Amortiguar el egoísmo, es la base del gobierno de leyes. Concilia cotidianidad y convivencia, como poder y autoridad. Es la racionalidad concentrada en el uso, manejo y operación de la Ley.

Es el soberano, buscando justificar lo institucional, Estado y autonomía de éste. Búsqueda y confluencia entre libertades públicas y privadas que se inscriben en el “pacto social”, particular, personal y válido sólo en la razón individual y después en su lógica colectiva y social. Corpus de la asociación y de socialización del poder en dominio basado en la autoridad. Característica del Estado contemporáneo, envuelto en la contradicción capitalista: egoísmo y utilidad.

Formación del Derecho a partir de la contención a la “competitividad” del mercado, contrapuesto a la noción de Estado, en formas representativas que procuran entender la relación de dominio, del Gobierno y del Estado. Es lo político, vuelto paladín de lo justo y lo libre de cada miembro de la comunidad política. Es el Estado de Derecho, externado en su “configuración individualista por cuanto que, al mismo tiempo, protege el derecho objetivo y las pretensiones jurídicas subjetivas de la ciudadanía. Vela tanto por la vida pública, como por la vida privada; se preocupa por igual del ciudadano, que del el individuo”¹⁴⁸.

Totalmente es dominio y dominación por medio de la institución. Obligaciones y límites de lo civil y de lo público. En suma sobre lo legal racional. Entonces, la ley es institución, que interiorizada por los individuos, requiere de libertad, responsabilidad, corresponsabilidad y capacidad, para hacer uso de la misma, en sentido positivo, en tanto objetivos deliberados y señalados como posibles. En tal sentido, operar los valores instituidos, requiere de leyes. Pero ni sola ni fragmentada, requiere de ética y de un alto sentido de la responsabilidad. Es un rediseño que sugiere fortalecer instituciones públicas, -las políticas-, y las privadas, -las del mercado.

¹⁴⁸ Omar Guerrero *Principios de administración pública*.

3.4.1. Valores e institucionalidad

La interrelación implica que las reglas que se observen bajo ópticas de actitudes y valores que posibiliten el valor procedimental de la democracia a la manera de Bobbio, dentro de un espíritu renovadamente republicano “caracterizado por un conjunto de reglas que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos.”¹⁴⁹ Es fortalecer al Estado mirándolo desde una nueva óptica más pública. Significa, transitar hacia instituciones democráticas y afirmadas por la acción de lo privado individual. La democracia, entonces no es únicamente procedimiento electoral, es también, forma de vida, que recupera el sentido de la pluralidad y de interconexión de públicos múltiples.

Lo valores indican las formas y las maneras con las que los habitantes en un Estado, dirimen sus ambiciones y deseos. Se requieren, entonces, de instituciones tanto gubernamentales como de la sociedad que, equilibren los deseos de poder con acciones de autoridad legal y legítima. Por tanto, si las instituciones son fuertes, permiten que la gente puede confiarle sus demandas, es decir se vuelve más trascendente la idea de un gobierno que se gobierna por sí y para sí, dando sentido y lógica racional al poder: materializar la idea de bienestar colectivo.

Valores e institucionalidad actúan en el sentido de posibilitar el acuerdo, el diálogo y la postura contraria. Es sociedad que privilegia el consenso, en el sentido de considerar que, en un marco democrático importa más decidir en función de prioridades sociales, dando valor a los deseos ciudadanos, antes que el de elites políticas o gubernamentales. Es la cualidad que distingue a las instituciones formadas por el imaginario social, lo gubernamental es público, por

¹⁴⁹ Cuando Bobbio hace la advertencia de que la única manera de entenderse cuando se habla de democracia, es considerarla caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar decisiones colectivas y bajo que procedimientos. Todo grupo social tiene necesidad de tomar decisiones obligatorias para todos los miembros del grupo con el objeto de mirar por la propia sobrevivencia, tanto en el interior como en el exterior. Esto lo entiende como una definición mínima de la democracia añadiendo que no basta ni la atribución del derecho de participar directa o indirectamente en la toma de decisiones colectivas para un número muy alto de ciudadanos, es necesaria una tercera condición: es indispensable que aquellos que están llamados a decidir o a elegir a quienes deberán decidir, se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una u otra. Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. México, FCE, 1986, Pág. 16

tanto la administración pública requiere de ese público y de sus valores para realmente, existir en función de la sociedad.

Ambos, son parte del ejercicio liberal democrático de las sociedades actuales donde, en primer lugar se manifiesta en constante, el reforzamiento de los derechos individuales de los ciudadanos. Evidentemente, no se evade la responsabilidad social de cada uno; sin embargo, ésta es atender, primero el aspecto de interrelación entre ellos mismos, dialogando y generando los aspectos que se considera merecen una atención compartida entre gobierno y sociedad, para pasar a la acción concertada y finalmente, cumplir con sus objetivo: mejorar al individuo, material y espiritualmente, se refuerza al gobierno y al Estado.

Valores e institucionalidad son parte de ampliación del espacio de lo público. Conviven, lo gubernamental y lo no gubernamental, a decir de Bozeman, es ver como influye, positivamente, la influencia de la autoridad en las organizaciones. Con tal cometido se completa la acción gubernamental, al atender, orientar, actuar, coordinar el complejo social, que de por si es incierto y múltiple. Además, debe saber cuándo, cómo, a quién; el tiempo y el espacio, la forma y el instrumental técnico y tecnológico para operar, viendo siempre no sobrepasar sus atribuciones en un marco de aplicación puntual de la Ley.

En suma, el valor y la institución para el rediseño institucional de la administración pública es, el de acceder a un Estado socialmente necesario, no una carga social. Un Estado de derecho, nunca de privilegio. Un Estado con instituciones con alto valor, legitimado y legalizado por la Ley, producto éste, de una incesante búsqueda del ser humano por aproximarse al respeto y tolerancia entre opuestos. Estado, al final ético, al posibilitar las libertades de los ciudadanos, representando a éstos, antes que al gobierno y a la administración pública. Para tal efecto se precisa discutir, el aspecto de la legitimidad y legalidad componente insoslayable de la Ley.

3.4.2. Legalidad y legitimidad

La formación de la legalidad y legitimidad es una formación social, es una atribución ciudadana. Como derecho ciudadano, significa ser consecuente entre el

bien demandado y el bien ofrecido. El primero es, capacidad de decidir; el segundo, sacar provecho de la ley. Cuando se inhibe la capacidad de decidir y la ley no sirve a los propósitos ciudadanos, se forma la no legitimidad del sistema político administrativo. La irracionalidad de la administración pública, particularmente, y del sistema político implícitamente es que no existen los rendimientos sociales esperados, el gobierno debe procurar revertir y cuidar tal situación.

Si los acontecimientos mundiales algo demuestran es que, el terreno de la legitimidad es muy abrupto, es decir, pasar de modelos autoritarios o jerarquizados, a otros de liberalización social y política, tiene riesgos. Por tanto, tenemos por un lado a las instituciones y por otro la idea de rendimientos, misma que pueden ser parte de consideraciones valorativas que indiquen, su consolidación o debilidad. El argumento es si se puede tener una combinación entre altos rendimiento y baja legitimidad; bajo rendimiento y baja legitimidad; alta legitimidad y bajos rendimientos, etcétera. Sin embargo, con baja legitimidad y bajos rendimientos el sistema político- Administrativo tendría problemas de supervivencia.

Las perspectivas de tal situación se pueden manifestar como restricciones a las libertades público-privadas. Ampliación de las mismas. Equidad o desigualdad. Compensatorio o prebendario. Por tanto sus manifestaciones se dan en la arena de la capacidad social para actuar. Cambiar y rediseñar, significa manejar las cosas de un modo diferente, en tal sentido, la idea de legitimación basada en el modelo legal racional weberiano, es incompatible con la idea de la legitimidad y el rendimiento, ya que supone normas que cumple la administración pública, sin importar si se es eficiente, legitimo o da resultados. Lo que se busca es contribuir a la equidad en la distribución de los bienes.

Es preciso aclarar, ante todo que, en un mundo regido por la lógica del mercado, se libera la competitividad y el deseo de empresa (emprender algo), aspecto que, en mucha ocasiones menosprecia a la ley a los valores sociales liberales (libertad y justicia), por tanto esos fallos deben ser observados y corregidos, espacio donde el gobierno reasume sus facultades de intermediario,

en virtud de que “la estabilidad de cualquier Democracia depende de la eficacia y la legitimidad de su sistema político”¹⁵⁰. Entonces, la discusión pasa al terreno de la racionalidad basada en la eficiencia y la eficacia, es la vertiente de buscar medios para atender la demanda antes de que genere la baja legitimidad, es la concepción de la lo que se denomina modernización administrativa. Fallas en el del diseño del modelo de Estado y del sector público gubernamental. Camino hacia la idea de mejoramiento del rendimiento.

La legitimidad pasa a transformarse en institución que visualiza, primero el marco de la legalidad como principio político de la administración pública, esto es, el poder no se ejerce por si mismo, si no es a través de la acción consensuada de la política; y quien es el depositario de tal cualidad es la sociedad en su conjunto, nunca alineado o alejado de la formación de autoridad. Son criterios y valores socialmente aceptados y aceptables: el Estado Democrático de Derecho, el bienestar social, el comportamiento ético y los métodos de gestión. Por tanto el resultado también es visto de este modo, legal y legitimo, ya que alienta la participación al articular a diversos grupos en su búsqueda.

Es importante señalar que la legitimidad es parte nodal de las políticas públicas gubernamentales, esto es, se requiere de un adecuado sistema institucional para estructurarlas, inclusive para no hacer nada indica Lindblom. En países, denominados como subdesarrollados, la legitimidad estriba en hacer lo que se puede, no lo que se desea o requiere, esto es, la ausencia de recurso no es indicativo de mal gobierno, para gobernar en tal condición se necesita de incorporar cada vez más a los sectores públicos en la discusión de la políticas públicas, en caso contrario se subsumen derechos y libertades, acarreado un sinfín de problemas sociales tales como la inseguridad pública (robo, asalto, secuestro entre otros), ya que la gente, al no ser tratada como ciudadanos con derechos, desconfía de “sus” instituciones.

Las denominadas políticas distributivas, regulatorias, redistributivas, compensatorias, sólo funcionan en ambientes con sistemas institucionales sólidos,

¹⁵⁰ Villoria Mendieta, Manuel. “Modernización Administrativa y Gobierno Postburocrático”. En Bañon, Rafael y Carrillo, Ernesto (Compiladores). *La nueva Administración Pública*. Alianza Editorial. Madrid, 1997. Pág. 86.

con gobiernos y administraciones públicas legalmente constituidos y legítimamente avalados. Para que operen las políticas, se debe maniobrar más en un sentido público y no sólo gubernamental. Pero no como nos dice Crozier, “la creciente complejidad de la actividades humanas, su interdependencia y la mayor libertad de los actores nos conducen a la decadencia del Estado en provecho de un gran mercado de regulaciones automáticas”¹⁵¹, sino fortaleciendo el aspecto público del Estado: que sirva para sus fines y razones, el fortalecimiento social.

En sentido estricto, la legitimidad es efecto de una adecuada observancia a la ley. La ley no es una atadura, es ejercicio de mis libertades y la de todos, por tanto, si cooptan mis aspiraciones y objetivos, coartan mi independencia. Modernizar el aspecto de la legitimación es “conseguir desembarazar la economía de mercado de los pesados lastres que el sector público arroja sobre ella, de forma que las condiciones sean más ágiles y flexibles en la nueva economía globalizada, siendo los beneficios finales del proceso – más riqueza- el instrumento de legitimación más importante para los gobiernos y sus administraciones”¹⁵². “La crisis de legitimidad tanto del Sector Público como del Sector Privado es una crisis de la separación entre lo público y lo privado”.¹⁵³

¹⁵¹ Villoria Mendieta, Manuel. “Modernización Administrativa y Gobierno Postburocrático”. Pág. 77.

¹⁵² **Ibid.** Pág. 86.

¹⁵³ **Ibid.** Pág. 59.

CAPÍTULO IV LAS NUEVAS VISIONES Y ENFOQUES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El presente capítulo orienta las propuestas y consideraciones del capítulo anterior desde lo político y la política para mejorar y reforzar la idea del Estado liberal. En tal sentido se anotan las consideraciones políticas y administrativas, las exigencias y prerrequisitos indispensables para orientar un cambio hacia un mejor desempeño y actividad de la administración pública.

Por tanto, el componente democrático de las sociedades y de los individuos-ciudadanos, es el primer paso para formar organizaciones público gubernamentales realmente públicas. La certeza se basa en el reconocimiento de la incertidumbre, esto es, alejarse de manejos rígidos e inflexibles en la administración pública, ya que si continúa con tal estado de cosas, difícilmente puede ofrecer respuestas suficientes, oportunas y ágiles a los demandantes.

Asimismo, se esboza un marco de actuación donde, la idea de justicia y equidad debe replantearse a partir de la consolidación de ciudadanías y ciudadanos que, en ambiente de complejidad y competencia creciente, puedan convivir a partir del reconocimiento a las diferencias particulares pero que, sean capaces de ofrecer y aportar sus talentos para mejorar la vida pública, al final es el espacio que manifiesta oportunidades y material para desarrollar los aspectos intrínsecos al hombre: la libertad para elegir.

Por ello, la administración pública no pasa ya por acciones inscritas en lo rígido y normativo de sus procesos y procedimientos, antes bien, se requiere de una institucionalización de referentes mejor diseñados a partir de la confluencia entre el sistema políticos, el sistema social y el económico. Se explica que, la búsqueda es para aproximarse al ideal liberal: la libertad y la justicia. En suma el rediseño del paradigma burocrático debe proponerse no como mera inserción técnica o proverbial del mercado en la acción público gubernamental, sino en el sentido de la inclusión activa, responsable, interesada y confiada, del individuo-ciudadano en su doble vertiente público-privada, en la acción de gobierno, por y para él mismo.

4.1. EL RENOVADO CARÁCTER DEMOCRÁTICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El trasfondo de la administración pública está dado por una creciente preocupación sobre un mejoramiento de las capacidades ético morales de sus gobiernos. Es la administración de los seres vivos, no de las cosas, anota Uvalle¹. Es un esquema que indica la consolidación de ciudadanos, libres y con libertad para aproximarse a la noción de justicia. El falseamiento de los temas de justicia se da cuando en su diseño se evade la realidad y aspiraciones del individuo. A esta concurren tanto los aspectos políticos como los sociales; es acuerdo sobre el disenso, es el respeto a la diferencia, es el marco de la democracia.

Corrige y arregla intereses contrapuestos. Preciso es entonces que, tal ordenamiento sea congruente con la Ética. No es una cuestión meramente moral, es un asunto de individualidades sumadas, en una consolidación de los caminos para el razonamiento y la civilidad en una sociedad. En tal sentido, conciliar lo privado y lo público es una tarea de capacidades y capacidad. La primera en sacar lo mejor de cada individuo; la segunda, lo mejor a cada ciudadano en su interrelación con el gobierno público. Es finalmente formación eficiente de atención y otorgamiento de servicios públicos con contenido y con reconocimiento de ellos. Significa dar materia y cuerpo a la democracia, tanto la representativa como a la que se dan en las formas de vida, individual, comunitaria y colectiva.

La ética es la institucionalidad que materializa los valores que las personas, todas, en su conjunto, consideran necesarias para convivir. Es consolidación de confianza en el poder político que, por sí mismo es irracional y avasallador, transformado en autoridad significa el marco idóneo para que la vida privada y pública sea viable: La ley. Entonces, la democracia² no sólo es asignación de cuotas de poder, sino es la capacidad de gobierno de realizar aquellos objetivos comunes a cada uno: Libertad y Justicia. Es por naturaleza el trabajo de cualquier gobierno, es la racionalidad de su existencia es, por antonomasia, la necesidad de la política en el trabajo y las acciones de la administración pública.

¹ Ver a en Uvalle Berrones, Ricardo *La responsabilidad política e institucional de la administración pública*. Particularmente el capítulo IV.

² Para Morlino el caso de la democracia pasa necesariamente por la estructuración de la norma que, traducida en Ley, conlleva a formaciones y Estructura, esto es, ordena, define y permite que cada quien sepa que hacer en los casos del manejo público del poder: Jerarquía y Autoridad. Ordenadamente, con apego a lo consensuado, como estricta derivación de los Valores existentes en un grupo político. Morlino, Leonardo *Como cambiar los regímenes políticos* Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, Pp. 81-115.

La dimensión política de la administración pública se constata en el ejercicio administrativo, mismo que no es en si mismo un acto político, sino una oferta de gobierno. Responde a lógicas sociales, es decir, son actos que inciden en la función pública de los organismos privados, público-privados y público-gubernamentales que, en su diario discurrir, ofertan sus postura en la arena de la política, buscando influenciar la toma y elaboración de las políticas públicas, tanto gubernamentales y de aquellas que nacen en alguno de los ámbitos mencionados, “cualquier organización, sea del gobierno, empresarial o mixta, puede ser vista en términos de las dimensiones de lo público”³.

La política como hecho deliberativo, no es propósito fundamental de la administración pública, sino lo es en el sentido de reforzar, mediante sus actos elementos políticos, tales como mandato democrático y proceso electoral. En tal sentido, gobierno-autoridad, legalidad-legitimidad y confianza-responsabilidad, implica una formación de ciudadanos corresponsales en los valores creados ex profeso para la convivencia. Entonces, la racionalidad en el paradigma burocrático, esta dada por su ubicación a ambos lados: Lo político y lo administrativo. Sin embargo, en un sentido de largo trance, esta pasa de forma casi imperceptible a otra forma, descentralizada y abierta. Lo cual es medio y modo de hacer cosas que se traduzcan en metas más congruentes con el ideal liberal democrático de las sociedades modernas.

En tal sentido, para provocar civilidad y sobretodo reforzar los cauces y a las mismas instituciones se requiere repensar y ante todo actuar para tal fin. Ese es el rumbo de las subsecuentes líneas, es producto de crítica, carente de idealismo falso, es, ante todo la perspectiva por la que las sociedades caminan en el sentido de consolidar el ideal democrático y sobre todo la búsqueda de igualdad y justicia para el genero humano todo, reconocimiento de uno en todos, no de todos en uno.

3.2. LA DINÁMICA DEL CAMBIO SOCIAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

³ Bozeman, Barry *Todas la organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*. Pág. 44.

Afirmar que se transita hacia un nuevo modelo post-burocrático, es afirmar que se sabe con certeza el futuro. Partiendo del principio de incertidumbre,⁴ aplicado a la sociedad, justo es reconocer que, en un mundo con graves desigualdades y conflictos, es imposible predecir, comportamientos y suceso. Es un hecho social que evoluciona desde la mitad del siglo pasado. En el capitalismo se observa por el aumento de la productividad y el progreso tecnológico. El PIB mundial ha pasado de 4 en 1950 a 23 billones de dólares para el año 2000, que haría suponer que el de los habitantes del mundo se ha beneficiado en tres veces. Por otro lado la tecnología, básicamente de la informática, hace que el mundo pase aceleradamente a fases subsecuentes (se estima que alrededor de 30 millones de unidades se adquirieron para el año 2000, donde el número de interconexiones a terminales informáticas llega a 24 millones)⁵.

Lo anterior conlleva a que se transforme la vida y los estilos de consumo, impacto directo a la superposición del mercado en la vida pública. En sentido estricto, el supuesto racional del Estado ha sido rebasado, la búsqueda de igualdad y de libertad es un asunto re-construido a cada hora. El primer punto es la grave desigualdad: los pobres son algo más que número, no es solo cuestión de compadecimiento, es cuestión de ética. Sobre todo cuando se conoce que en el mundo se calculaba para el año 2000, solamente, alrededor de 560 millones de habitantes viviendo con menos 300 dólares al año (aquí no se precisa el número ampliado, es decir si son cabeza de familia o no); contra 21 598 millones de

⁴ Principio que afirma que es imposible medir simultáneamente de forma precisa la posición y el momento lineal de una partícula, por ejemplo, un electrón. El principio, también conocido como principio de indeterminación, afirma igualmente que si se determina con mayor precisión una de las cantidades se perderá precisión en la medida de la otra, y que el producto de ambas incertidumbres nunca puede ser menor que la constante de Planck, llamada así en honor del físico alemán Max Planck. En la mecánica cuántica las predicciones precisas de la mecánica clásica se ven sustituidas por cálculos de probabilidades. Las implicaciones filosóficas de la indeterminación crearon una fuerte corriente de misticismo entre algunos científicos, que interpretaron que el concepto derribaba la idea tradicional de causa y efecto. Otros, entre ellos Albert Einstein, consideraban que la incertidumbre asociada a la observación no contradice la existencia de leyes que gobiernen el comportamiento de las partículas, ni la capacidad de los científicos para descubrir dichas leyes. Biblioteca de Consulta Microsoft ® Encarta ® 2005. © 1993-2004 Microsoft Corporation.

⁵ Delors, Jean “Del crecimiento económico al desarrollo humano”. En *La educación encierra un tesoro*. Paris, Francia, Correo UNESCO, 2000, Pág. 69.

habitantes de los países industrializados que ingresan, al menos, más de 900 dólares al año.⁶

Es este marco opera la organización de la administración pública, entonces consideraremos que a partir del reconocimiento de sus limitaciones de enfrentar tal panorama, habidas cuentas de que no se conocen hoy, podremos decir que la incertidumbre es un referente obligado para comprender lo público. Reconstruirse a sí misma no es únicamente un asunto técnico, es un asunto de coincidencias gubernamentales, políticas, legales, sociales, culturales, integrados al proceso administrativo, cotidiano y recurrente en la vida de las organizaciones.

Planteado en el marco conceptual de este trabajo, la incertidumbre se inserta en la institucionalidad, como una dinámica circular que altera la idea inicial, donde lo importante no es lo que se figura en la institución, sino lo que identifica. Esto es, el paradigma burocrático no está superado, es más, mucho de lo que se ha discutido desde la década de 1970, apenas empieza a ser observable, si no es que apenas a instrumentalizarse. La tendencia y supuesto modernizador de la administración pública vía el denominado paradigma post-burocrático, es apenas el punto de partida para discutir si la “jaula de hierro” se ha concretado plenamente y concursa en oposición para dar lugar a una sociedad que asuma el control y opere cambios, en la denominada flexibilidad y apertura de los preceptos de mercado.

Es complicado aún idealizar, sobre todo en países con tradiciones autoritarias en transición, organizaciones públicas sin estructuras lineales verticalmente, y jerárquicamente operadas, la incertidumbre las complejiza. Sin embargo, se puede discutir el camino que se va trazando: Si la sociedad es un conjunto de espacios organizados en sistemas de reglas que guían la conducta social, esta tiende a unificar las individualidades en un todo. Entonces, la institucionalización debe concretar, normas y leyes producto del reconocimiento en ellas, que normen mi conducta pública y mis necesidades colectivas, nunca que controlen mis aspiraciones y mis ambiciones individuales, sólo así, y a partir de saber quién soy y qué hago aquí y ahora, precisando mis responsabilidades y mis

⁶ **Ibid.** Pág. 70.

corresponsabilidades, puede manifestarse un camino donde el sentimiento de autodeterminación y libertad empieza.

4.3. INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVO

Easton dice, el sistema político y la vida política está dada por las interacciones sociales entre individuos y grupos, diferente a lo religioso, económico, etcétera. Ocurre en las estructuras formales e informales de la vida pública y, asignando valores obligatorios u autoritarios a una sociedad, considerada como la unidad de la vida política. Las estructuras como, legislaturas, poderes ejecutivos, partidos, organizaciones administrativas, tribunales y grupos de interés, entre otras, el mismo autor dice que son secundarias en el sistema total. Solo el sistema “político societario tiene un margen mucho más amplio de responsabilidades que los sistemas parapolíticos de los subgrupos”.⁷

Por tanto es a partir de la idea de transición donde fundamos la recomposición de un sistema político, que de entrada es base y cimiento de las instituciones en una sociedad. Comprendidos éstos como los valores que una sociedad necesita para con-vivir, dan pie a estructuras organizacionales moldeadas por este movimiento. Entre tales aspectos encontramos a la misma administración pública. Por esta razón, modernizar no significa únicamente modificar con técnicas y tecnología, significa construir con rediseños institucionales y el del sistema político es el primero.

En tal sentido, la idea de liberalismo en esta recomposición, resulta una inmejorable condición de procesar, redefinir y ampliar los derechos. “En el plano individual estas garantías incluyen los elementos clásicos de la tradición liberal: el hábeas corpus, la inviolabilidad de las correspondencias y de la vida privada en el hogar, el derecho de defenderse según el debido proceso y de acuerdo con las leyes preestablecidas, la libertad de palabra, de movimiento y de petición ante las autoridades, etcétera”⁸. Grupalmente, es la posibilidad de expresar colectivamente disensos con relación a políticas gubernamentales sin mediar represión, sin ser

⁷ Easton, David *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires, Amorrortu, 1992, Pp. 78-82

⁸ O'Donnell, Guillermo y Philippe, C. Schmitter *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Argentina, Paidós, 1988, Pág. 20.

censurados por medios de comunicación cooptados, además de poder asociarse voluntariamente con otros ciudadanos.

El sistema político y la administración pública, requieren ampliación de esquemas sociales que les otorguen credibilidad y confianza en sus actos y actividades: Democratización y como principio rector de la democracia: la Ciudadanía. Son derechos fundados en: La igualdad. La obligatoriedad. Ello, frente al sistema en su conjunto. Si eso ocurre el aspecto que deriva del poder político tendrá reconocimiento en y para los ciudadanos. La autoridad.

Lamentablemente, la transición⁹ no es principio y fin en si misma. No es discurso, la definición de democracia no indica que existan ciudadanos, tratados como iguales y que la deliberación entre iguales realmente exista. Se necesita más que la sola formalidad de una responsabilidad inserta en meros medios legales. “Requiere de la capacidad organizacional de los ciudadanos para exigirla de sus gobernantes y por tanto, de una cierta “densidad” de la sociedad civil para permitir a los ciudadanos que ejerzan sus derechos. Concretar la legitimidad, significa la existencia de un “pacto explícito e implícito entre los sectores sociales que constituyen una sociedad y a sus organizaciones a aceptar la autoridad de las instituciones”¹⁰.

Rebasar los límites del análisis que centra su andamiaje en el énfasis en la toma de decisiones de las elites, soslayando como contingente aquello que contribuye a la acción de lo colectivo. Releyendo a Tocqueville, el fundamento de la sociedad civil se halla en lo individual con la profundidad de idea en el bien colectivo. Es la democracia, que nace y fortalece desde y con la sociedad civil, ya sea para resolver conflictos, como para asegurar el orden social derivado de:

⁹ En ciencia política la denominada “Escuela de la Transición” operó de forma importante a partir de concebir a aquellos problemas planteados por la modernización, que, en un país poco desarrollado democráticamente, es en si inestable, por tanto para generar los cambios demandados por una sociedad se precisa de regimenes autoritarios en virtud de ser los más capacitados, por tanto, los esquemas transicionistas quedaron atrapados en la idea de ciudadanía acotada y, en muchos casos limitada, poco a poco se suelta y termina por modificar el sistema político en, burocrático autoritario, gradualista y finalmente, pluralista. En Molinar, Juan “Escuelas de interpretación del sistema político mexicano”, en *Revista Mexicana de Sociología*, México, IIS-UNAM, año LV, N° 2, abril-junio, 1993, Pág. 24-50.

¹⁰ Bizberg, Ilan “Estado, organizaciones corporativas y democracia”, en: Aziz, Alberto (coordinador) *México al inicio del siglo XXI. Democracia, ciudadanía y desarrollo*. México, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, 2003, Pág. 186.

religión, liderazgos carismáticos y mesiánicos, la tradición, la violencia y el terror, etcétera. Se requiere de un proceso democratizador de la política que adopte “un concepto mucho más abierto, como el de la reconstrucción de la sociedad, en tanto capacidad de la sociedad para trabajar sobre sus conflictos, sus diferencias e inventar de manera permanente nuevas formas para resolverlos sin cancelar las distintas identidades y proyectos”¹¹.

4.3.1 Capital ético

Coincidiendo con Jorge Alberto Iragui, el capital ético es la incorporación de aquellos grandes grupos de personas que han sido desplazadas de los beneficios de la “globalización”. Significa, recomponer y devolver el sentido a la razón de los gobiernos y de las administraciones públicas. Perdidas en el periodo del “neoliberalismo”, el cual domino el panorama económico, social e ideológico en el mundo entero, donde sus actores políticos (y económicos), causaron un ominoso desequilibrio en una buena parte de las instituciones mundiales; particularmente en aquellas con débil consolidación y práctica democrática.

El capital ético conlleva la conexión entre demanda y la respuesta. Reconocimiento al complejo social, donde las instituciones políticas y administrativas trabajen en tal sentido. Ni desdeñando ni ensordeciendo al orden social, cultural y antropológico, cuantificando y aprovechando el dinero y los recursos en una mejor redistribución, entre éstos dos pilares del desarrollo social. Sólo un funcionamiento adecuado de este sistema garantiza el desarrollo del sistema de sociedad en su conjunto.¹²

El capital ético consiste en la fortaleza de las instituciones públicas, políticas y administrativas, en un concierto de responsabilidades que indican los valores que son parte de escenarios de legitimidad y confianza, del ciudadano hacia sus autoridades como para los que operan acciones públicas. La lista es amplia, no dejan de construirse a diario, pero su importancia se centra en que sus acciones

¹¹ Bizberg, Ilan **Op. Cit.** Pág. 189.

¹² Iragui, Jorge Alberto “El rol del sistema político-administrativo en las sociedades post-capitalistas: el caso de los países emergentes” en *Revista del CLAD*. <http://www.clad.org.ve/anales6/iraguelr.html>

son la fortaleza de un Estado. Sin libertades, no existen, son anomias o simplemente no operan aún cuando se enuncien formalmente.

El capital ético no pasa únicamente por una infraestructura¹³ a ético-pública, sino que se apoya a su vez en los mercados. El mercado también está formado de ciudadanos, pero a su vez el "comportamiento ético en los servicios públicos es una condición sine qua non para el buen gobierno"¹⁴. Es una doble vertiente, publica y privada. Institucionalidad donde actúa lo grupal-individual, Intergubernamental e intragubernamental. Pero ¿Cómo pueden los gobiernos garantizar el mantenimiento de la buena conducta en el servicio público, especialmente en las épocas de cambio? A la larga, ningún país puede permitirse el lujo de los costos sociales, políticos o económicos que las vinculaciones de corrupción.¹⁵

4.3.2. Probidad en la Gestión Pública

En el problema inciden varios elementos: la religión, las costumbres, el sistema económico, la cosmovisión de cada nación, las leyes, el desarrollo económico, el tipo de gobierno, etcétera. La corrupción es un exceso de la conducta humana, una manifestación del individuo en sociedad que expresa comportamientos colectivos en sus diferentes variantes, sea esta individual, económica, política, social, etcétera. En sus soluciones es necesario incluir todas las variables anotadas buscando soluciones que permitan transitar a los ciudadanos a un clima de seguridad y de plena confianza en sus instituciones de gobierno y privadas. La corrupción es un fenómeno general y complejo del que participan activa y pasivamente funcionarios, gobiernos, dirigentes del sector privado e individuos. Fenómeno social con graves consecuencias políticas y económicas que impiden el avance de los procesos de democratización de nuestras sociedades. La corrupción es un grave problema social, político,

¹³ OCDE *La ética en el servicio público*. Madrid, Ministerios de las Administraciones Públicas, 1997.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ OCDE *Ética y gestión pública*. En <http://www.oecd.org/oecd/pages/home/displaygeneral/0,3380,EN-about-31-nodirectorate-no-no-no-31,FF.html#Top>

económico, religioso y moral que daña severamente a las instituciones, a las personas y a la nación.

Asociado a la idea de poder público: la corrupción es el abuso del poder público, ó "la corrupción es el abuso del poder público en beneficio privado"¹⁶. En tal sentido significa, toda aquella acción u omisión del servidor público que lo lleva a desviarse de los deberes formales de su cargo con el objeto de obtener beneficios pecuniarios, políticos, o de posición social, así como cualquier utilización en beneficio personal o político de información privilegiada, influencias u oportunidades.

Otras propuestas derivadas de la Convención Europea de 1999,¹⁷ ayudan a caracterizar las diferentes formas de corrupción: la corrupción activa y pasiva de funcionarios públicos nacionales, la corrupción de los representantes del poder legislativo, la corrupción de jueces y ministros de justicia, la corrupción de funcionarios públicos extranjeros y de representantes de asambleas legislativas extranjeras, la corrupción activa y pasiva en el sector privado, la corrupción de funcionarios internacionales y de miembros de asambleas parlamentarias internacionales, la corrupción de jueces y funcionarios de cortes internacionales, el tráfico de influencia y el lavado y blanqueo del producto de los delitos de corrupción.

La Convención Latinoamericana contra la corrupción reconoce en su artículo VI como actos de corrupción a los practicados por quien ejerce funciones públicas¹⁸. Desde otra perspectiva, son las empresas que tienen mayores ventajas competitivas las que muestran mayor interés en imponer las medidas anticorrupivas.¹⁹ Las empresas que no tiene ventajas para competir en un mercado y que tienen intereses en realizar negociaciones, como por ejemplo, obtener licitaciones en el sector público, tienen que recurrir con más frecuencia a la corrupción de los burócratas, políticos, líderes de empresas privadas y de organizaciones sociales, quienes representan a la contraparte en sus

¹⁶ Britannic Encyclopedia of the Social Sciences

¹⁷ Cassen, Bernard "Arrière-pensées dans la lutte anticorruption", en: *Le Monde Diplomatique*, mayo 2001, pág. 8.

¹⁸ Klitgaard, Robert *Controlando la corrupción*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1994.

¹⁹ Cassen, Bernard **Op. Cit.**

negociaciones comerciales o tienen la capacidad de influir en decisiones que les favorezcan, cuando el sistema institucional se los permite. Un buen ejemplo lo constituye la corrupción que se deriva como el factor determinante de las condiciones en que se efectúan los programas de privatizaciones y desregulaciones de empresas estatales.

Algunos autores²⁰ consideran a la corrupción como problema no exclusivo de la administración pública ni de un país en particular. Indica que la "aplicación rigurosa e imparcial de las leyes es el instrumento más importante para combatir la corrupción...buscando que las autoridades sean responsables de su desempeño ilegal e indolente frente a los ciudadanos, fomentar que éstos ejerzan su derecho a evaluar y vigilar el comportamiento y la acción de los funcionarios públicos".²¹ Anota, actualmente "la mayoría de los funcionarios públicos están más preocupados por contribuir al engrandecimiento de su 'camarilla' o grupo político, que por desempeñar adecuadamente su trabajo. Este fenómeno individualiza la percepción de los intereses y es un medio en el que surge fácilmente la corrupción".²² Lo grave es, acostumbrarse y "normalizar" ese "estilo de vida" ciudadano.²³

Es en suma es la ausencia de legitimidad del mismo Estado. Es la irracionalidad del poder.²⁴ Mina y socava no solo a sistemas fincados en el derecho, sino a otros.²⁵ Por tanto, nunca un slogan, nunca una definición hueca, es un aspecto social, que nace en ella y se resuelve con ella.²⁶ La pobreza no es su signo, el Banco Mundial, es incierto al menospreciar sus capacidades, y ser solamente un chantaje moral a los Estados.²⁷ Necesita, al final de la observancia en la Ley, la impunidad no se resuelve con castigos, sino de información y

²⁰ González Sánchez, José Juan *Administración Pública y Reforma del Estado en México*. Pág. 224.

²¹ Aguilar Villanueva, Luís, citado por González Sánchez, José Juan *Ibid.* Pág. 224.

²² Enrique Cabrero, citado por González Sánchez, José Juan *Loc. Cit.*

²³ Vargas Hernández, José Gpe. y Rivera, Ramiro "Algunas apreciaciones en torno a la corrupción en México" en *Revista Probidad* Edición Diecisiete diciembre/2001-enero/2002

²⁴ Gil Robles, J.M^a.: *Por un Estado de Derecho*, Ariel, Barcelona, 1969, Pp. 13-14

²⁵ *Ibid.* Pp. 16-24

²⁶ Roitman Rosenmann, Marcos "La lucha contra la corrupción en el capitalismo del siglo XXI", *La Jornada*, 11 de Junio de 2001.

²⁷ Steinsleger, José "Corrupción, corruptometría y corruptólogos", *La Jornada*, Miércoles 15 de Agosto del 2001.

responsabilidad y corresponsabilidad entre lo público y lo privado, entre gobierno y sociedad, entre mercado y Estado.

4.3.3. Cultura administrativa

La cultura es un proceso social mediante el cual se transmite información y corresponde a aspectos psicosociales de una sociedad. En el terreno administrativo, supone la exponencial sumatoria de formas de apreciar los valores y las prácticas democráticas, comprometidas con una cultura de servicio y calidad, donde la rendición de cuentas sea normal a todas sus líneas y ejes estructurales pero, sin que nadie evada sus responsabilidades profesionales. Se parte de normas coherentes y sabidas por todos, condiciona y estructura lo institucional y lo organizacional, donde se compartan valores, como: Conocimiento y preparación del funcionariado; orientación en la responsabilidad; la evaluación de los cargos; (sentido de competencia y cooperación); transparencia en el diseño y en la implementación de las políticas públicas; un efectivo sistema de servicio civil carrera, como una forma de romper esa cultura patrimonialista que ha aún persiste, de modo que los puestos ya no dependan de la voluntad de los líderes de las dependencias y de los órganos administrativos.²⁸ Los valores compartidos son:

Cuadro 4.1 Aportes a la modernización de la Administración Pública.

DE LA ADMINISTRACION	DE LA GESTIÓN PUBLICA
Competencia	Capacidad
Compromiso	Participación
Congruencia	Responsabilidad
Costos efectivos (remuneraciones)	Ética y valores

Fuente: Propio derivado de las apreciaciones de James A. F. Stoner *Administración* 6ª. Edición, México, Prentice Hall Hispanoamericana, 1996, Pág. 440-441 y del texto de Ricardo Uvalle Berrones *La responsabilidad política e institucional de la Administración Pública* Mexico, IAPEM, 2003.

De la primera línea se infiere que son ahora necesarios los aspectos de desarrollo profesional y humano como de las habilidades y los conocimientos que se necesitan ahora y en el futuro. La competencia es la idoneidad para el desarrollo de una labor o un trabajo. En la segunda está implícito el asunto de la

²⁸ Merino, Mauricio *Op. Cit.* Pp. 11-15

forma, es decir, la existencia entre lo diseñado y lo actuado o qué tanto se trabaja, además de cómo se trabaja, ausentismo, quejas, identificación integración, etc. Asimismo, reconocer la necesaria observancia a “los valores del orden vigente y con las estrategias que se adoptan para desarrollar, en el universo de los intereses en conflicto, las tareas que conlleva a refrendar la legalidad y la legitimidad de la administración pública”²⁹.

La tercera línea muestra una adecuada alineación entre la filosofía y las metas básicas de la organización y sus trabajadores. Si hay incongruencia entonces habrá, huelgas, conflictos, querellas, poca confianza y ausencia de propósitos comunes, tanto internos como externos, es decir sociales. En suma se define como Confianza, ya que la generación de congruencia del Estado depende de la eficacia y eficiencia de la administración pública; así, responsabilidad es sinónimo de vida democrática, “dado el impacto de sus costos beneficios... que al mismo tiempo, tiene la capacidad para reproducir condiciones más justas de vida”³⁰.

En tanto la última línea señala, que la justicia no sólo es ideal, sino que debe traducirse en términos de salarios, beneficios, rotación de personal, remuneración extra, compensaciones, etcétera. Asimismo, significa, servicio de acuerdo con los valores de la función pública: lealtad, convicción, congruencia, eficacia, eficiencia, capacidad y esfuerzo, en suma “actuar con base en criterios, recursos y capacidades institucionales”³¹. Finalmente, el problema tiene dos dimensiones:

1.-Una administración pública eficiente en su desempeño, eficaz en la respuesta a las demandas de la sociedad.

2.- Proporcionar con oportunidad, calidad y calidez servicios públicos.

4.4. LA PROPUESTA DE LA GERENCIA PÚBLICA

²⁹ Ricardo Uvalle Berrones *La responsabilidad política e institucional de la Administración Pública*. Pág. 169.

³⁰ *Ibid.* Pág. 201.

³¹ *Ibid.* Pág. 179.

Discutir sobre la Nueva Gestión Pública tiene argumentos que suponen confrontar las organizaciones burocráticas y posturas “nuevas”³². Situados entre lo liberal y con la posición “libertaria”, implican posiciones filosóficas e instrumentales discutibles. Coincidiendo con Arellano³³, tomar sin un adecuado análisis a la NGP, conlleva el no tomar en cuenta sus consecuencias de organización, moral, administrativo y ético, las consecuencias parten de la búsqueda de la eficiencia sin más, desdeñando un número importante de aspectos de justicia y de equidad. Es reencauzar el argumento sobre la organización pública, dejando atrás, esencialmente las visiones extremas entre liberalismo y libertarias, en asuntos tales como autoridad y autoritarismo, legalidad e ilegalidad.

El paradigma burocrático no parte simplemente de concebir nuevas estructuras organizacionales, su atributo principal es hacerlo congruente con la idea de libertades y libertad, pública e individual; toda vez que a quien se dirige es hacia el ser humano. En esencia “es un fenómeno reflexivo, es decir, un argumento que tiene importantes consecuencias empíricas. En razón de que varios gobiernos de todo el mundo están redefiniendo y reformando sus estructuras y mecanismos para abordar los problemas sociales”³⁴. Por ello, reevaluar sus credenciales de “nuevo”, no es tratarla como mera cuestión técnica, antes, su connotación es social y contextual, adaptativa no adoptiva. En suma, cómo construimos organizaciones públicas.

Argüir que la libertad del individuo es, en esencia aquella dada por cuestiones de mérito, es dejar un espacio muy estrecho a un amplio sector de población, en el mundo entero, que no se ajusta a esta idea. Este extremo del argumento, el libertario, dice que los seres humanos deben ser dueños de sí mismos (self-ownership), como el camino para llegar a una sociedad justa. Ser de

³² En un trabajo anterior al revisado en este apartado, David Arellano apuntaba que la discusión sobre la administración pública tiene puntos de discusión desde el momento mismo de su conformación en “moderna” planteada por W. Wilson, donde el tema de la eficiencia suponía ya, un dilema al asunto de gobernar a favor del “bienestar público”, por tanto se comienza la discusión que hasta la fecha sigue. En Arellano Gault, David “De la administración pública a la nueva gestión pública: cinco dilemas”. En *Revista Conmemorativa de 25 aniversario* “El estado del arte de la administración pública”, México, CNCPyAP, 1999, Pp. 35-40.

³³ Arellano, David y Cabrero, Enrique “La nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público. En *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. XIV. N° 3. 2º semestre de 2005. México.

³⁴ *Ibid.* Pág. 601.

uno, es impedir que, externamente se interfiera en el proyecto propio, incluyendo al Estado. En tal sentido, la solidaridad por obligación es un contrasentido al propio derecho individual porque, imposibilita saber objetivamente “cuáles son exactamente lo méritos que tiene los individuos para alcanzar sus propio destino”³⁵. Los seres humanos son los que forman juicio sobre lo que sirve o no. En consecuencia, para medir los logros y el mérito, el resultado es el indicador, mide y cuenta. Para relacionarlos hace falta ampliar el nivel del valor: el mercado. Es la competencia, concepto y camino para evaluar el logro. Espacio donde se distribuyen los beneficios materiales que, por efecto de mis atributos personales, puedo y es justo obtener. Por tanto, en esta continua competitividad, los “procedimientos formales no son tan importantes, pues son fuerza que limitan el ser dueño de sí mismo mediante intervenciones constantes en la discreción humana”³⁶.

En tal sentido y reconceptualizado para la acción de gobernar, sus planteamientos se inscriben en: su éxito se da a través de sus resultados. Los resultado se forman a partir de limitar su intervención, ya que la preferencia ciudadana es planteada a partir del referente “cliente”. El concepto apoya la idea de que el elegir parte del individuo y no de la organización pública. En este punto apoya los supuestos de la NGP, que dice que el programa y su diseño es parte de un proceso de objetivación de resultado, mercadeo dicen algunos, su éxito o fracaso, depende de la imagen y percepción del producto³⁷. Por tanto, es la eficiencia en el diseño resuelto por un argumento técnico y moral. Deviene en racionalidad, dictada por la eficiencia: la oportunidad y el sentido del individualismo. Guía del interés racional de la organización y del cuerpo social compuesto de individuos. Sin embargo, a todo este cuestionamiento persiste, dónde se encuentra la justicia. Esto es, la organización formada a partir del resultado y la idea de la meritocracia, derivan supuestos nuevamente, ya que la

³⁵ *Ibid.* Pág. 602.

³⁶ *Loc. Cit.*

³⁷ Ver en Capítulo III la parte de Innovación.

racionalidad y la justicia, se indica, “aparecen por sí solas, pues será racional actuar moralmente”³⁸.

Por tanto, los gobiernos solamente intervienen cuando la racionalidad sea débil, es decir, cuando las instituciones sociales no sean lo suficientemente fuertes, por tanto subyace una posibilidad de autoritarismo, cuando los individuos se imponen a otros, en la medida que estos últimos sean intervenidos y no hallan construido por si mismos instituciones que los protejan de la “esclavitud” de las autoridades formales. Por tanto, el individuo fija sus puntos de atención en lo que considera justo, otra situación es tanto como “echar abajo la racionalidad de los intereses individuales y el equilibrio”³⁹. Entonces, la eficiencia significa, para el concepto libertario, en la suma de sus posiciones. La justicia, se da en función de lo que el gobierno deja de hacer, es la constante de la desregulación, tan preconizada, también por la NGP, y que se ensalza como el camino hacia la mejora organizacional de los gobiernos en busca de soluciones y respuesta al dilema de su ineficiencia.

Por otro lado, para el encuadre liberal, la justicia “trata de apoyar la idea de libertad y al mismo tiempo, luchar por un mundo justo, mediante instituciones justas”⁴⁰. Para lograr justicia el primer aspecto a considerar es, cómo lograr que la libertad de todos sea socava por la libertad de algunos. Conformada por individuos, la sociedad es en esencia injusta, arbitrarias se menciona, ya sea por nacimiento, o por atributos físicos, mentales, etcétera. Por tanto, las instituciones son injustas, ya que son aprovechadas utilitariamente, sólo por algunos. Se matiza la idea de imparcialidad: a quién le hago más caso, al pobre o al rico, al feo o al guapo. Justicia selectiva, construida bajo el signo de la “equidad”, libertad promovida a rango de sujeción y conmisericordia. Entonces, la tradición liberal al respecto de la equidad y la justicia, dice que “el calculo de utilidad, incluso de las utilidades colectivas, no basta para garantizar la justicia”⁴¹.

³⁸ **Ibid.** Pág. 604.

³⁹ **Ibid.** Pág. 605.

⁴⁰ **Loc. Cit.**

⁴¹ **Ibid.** Pág. 606.

En suma, recurrir al argumento del mérito y del resultado, para efectos de la reorganización gubernamental, es insuficiente. La neutralidad del aparato público, no debe ser literal. Los gobiernos son instituciones políticas y como tal deben actuar buscando que acuerdos para mejorar, recomponer o estructurar instituciones que, partiendo del hecho de la pluralidad social, y del principio democrático de ser y respetar la diferencia, permita que los individuos gocen de sus ventajas en razón de no incidir, antes maximizar, las condiciones de los menos favorecidos. Camino complicado en vista de que los individuos poco o nada saben de lo que es ventajoso de lo que no. Por tal motivo, la NGP, debe adentrar la discusión de la justicia y la equidad, en función de resolver y proponer alternativas al modelo burocrático imperante. Ver cuadro 4.2.

Cuadro 4.2 Dilemas del la NGP y su ethos organizacional.

Filosofía libertaria (1)	Liberalismo (2)	Dilemas
Organizaciones públicas solo si son eficientes para la sociedad, la visión del cliente.	Organizaciones públicas solo si permiten elegir, la visión de la equidad.	<ol style="list-style-type: none"> 1. La postura libertaria obvia la parte política, al imponer no consensuar. Evade las redes organizacionales que intervienen en los gobiernos. Debilita su posición frente al compromiso de atención a grupos marginales. 2. La postura liberal impone cargas en su afán de igualar. Incorpora valores ajenos a lo social, argumentando favorecer lo individual.
El gobierno es mera actividad técnica eficiente.	El gobierno procura justicia para allegar felicidad	<ol style="list-style-type: none"> 1. Es técnica que evalúa desempeños, presupuestos orientados a resultados, sistema de servicio civil meritocrático, gestión de calidad. 2. La justicia es producto de la deliberación y la discusión, sin embargo, el incentivo individual y la conveniencia desaparecen el componente de pluralidad necesario para formar justicia.
El individualismo compone lo público gubernamental	El individualismo forma opinión al interior de la organización.	<ol style="list-style-type: none"> 1. El interés colectivo está supeditado al incentivo y no al ethos ético o moral de la acción pública. Racionalidad que condiciona lo colectivo en tanto el objetivo propio se consiga. 2. Los individuos se adhieren a la organización en función de interés personal, por tanto la cooperación, misión, visión personal y de grupo es tenue.
El mérito en la sociedad es definido por el saber.	La tolerancia y pluralidad define la diferencia social	<ol style="list-style-type: none"> 1. Es mero instrumento no es el sistema sociopolítico. 2. Supone salvado el tema político aún cuando, técnicamente no sea incorporado su opinión.
La no intervención es condición de justicia	La libertad se basa en regular la injusticia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Supone que el mercado regula mejor que el gobierno, sin embargo no atiende los aspectos del complejo social, evadiendo su apego a la formalidad que supone la existencia de regulaciones gubernamentales que subsanan iniquidades. 2. Basado en la Ley, permite la equidad, sin embargo, ¿cómo conciliar las diferencias sociales? Basadas en los atributos.
La vida social es la individual	Supone vida social liberal	<ol style="list-style-type: none"> 3. Asumir clientelas no es un aspecto técnico, es ampliamente un sentido de sensibilidad política (conocimiento de la sociedad en si) 4. Conducir el consenso y el pluralismo en mero cuantificación es retrotraerse de la autentica vida liberal democrática.

Fuente: Elaboración propia con base en la propuesta de Arellano, David y Cabrero, Enrique "La nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público. En *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. XIV. N° 3. 2° semestre de 2005. México. Pág. 607-615.

Resumiendo, la capacidad de un nuevo modelo organizacional debe advertir los cuestionamientos que sobre la NGP pesan, buscando ante todo evadir de forma contundente, la fragmentación del trabajo consensuado. Gobierno, sociedad, grupos, individuos, forman parte de la racionalidad del Estado: su propio

devenir. Si la NGP propugna en sus argumentos por un trabajo organizacional mas individualizado, donde se despersonaliza y a veces simplemente se vuelve un trabajo sin coherencia con el todo. Es natural que el resultado importe, pero un nuevo paradigma de la burocracia no se explica por meros razonamientos técnicos e instrumentales. Debe ser consecuente con la transformación social, la sociedad es el ritmo, espacio y tiempo de referentes nuevos.

Es pues la necesidad de saber como evoluciona la sociedad y a partir de ahí reconocer si hemos evolucionado para ya no requerir de una burocracia que procure el equilibrio, la justicia social y la equidad social, o saber en que grado de evolución individualista se haya el cuerpo social para, a partir de ahí recomponer el paradigma con aspectos de la competencia, el mérito, la innovación y la eficiencia; o “construir organizaciones gubernamentales conscientes de la pluralidad, la equidad, la justicia, incluso cuando tomarlas en consideración implica que la eficiencia limpia no debe ser el valor más importante de las organizaciones públicas”⁴². En tal sentido se necesita del gerencialismo como de la política para mejorar la capacidad de la administración pública, para que sea más justa y equitativa, y no tan solamente operen leyes sin sentido social o incluso individual, aún cuando sus organizaciones provengan de preceptos liberales (Constitución), enunciativos y faltos de identidad y pertenencia a lo que creo y lo que requiero para vivir no bien, sino mejor.

4.5. LA PROPUESTA DEL PARADIGMA POSBUROCRATICO

Incorporar, al aparato público gubernamental, posiciones que indiquen cambio y transformación hacia lo realmente nuevo, es reconocer que, el cuerpo conceptual y fáctico que moldeo el paradigma burocrático esta actuante todavía hoy día. Para Keane, la vida pública y el capitalismo tardío ha reelaborado en continuo a las organizaciones, por tal motivo, éstas han tenido desfases importantes que han “cobrado venganza en los procesos mediante los cuales las

⁴² **Ibid.** Pág. 615.

sociedades contemporáneas se representan a sí misma ante ellas mismas”⁴³. El individualismo, incluso el de hoy día, presupone falsamente que, éstos naturalmente no participan en las relaciones de poder y además, que estos mismo individuos legitiman la constitución de las instituciones mediante la voluntad y el consentimiento individual.

Se debe abandonar la supuesta neutralidad que requiere la eficiencia en los actos administrativos y de política pública de los gobiernos. La “despolitización”, es contraria a la noción del contractualismo lockeano. Sin embargo, es lo que se insinúa como el lastre para conseguir resultado y por derivación Legitimidad. Ésta, y no otra, es la discusión del rediseño paradigmático en la organización, particularmente la pública-gubernamental. Los problemas de rediseño son de origen y no de adecuación. En tal sentido, la discusión es: “el poder, la obligación y el consentimiento”.

Se puede transitar en otra vía diferente a la del egoísmo individual. Poder como constitución legítima de éste y de la autoridad, basamento concéntrico de temas como planificación, técnica, nacionalismo, consumismos, etcétera, debe ser reconstruido o rediseñado, es “reconsiderar las diversas condiciones legales, sociales y políticas para realizar formas de vida en que los individuos y grupos puedan legítimamente desarrollar su identidad mediante la aserción de su no identidad”⁴⁴.

Pasa por la insoslayable cuestión de “fortalecer la legitimidad de los gobiernos por medio del rediseño de las instituciones, la mejora continua y el énfasis en un mayor rendimiento de las organizaciones”⁴⁵. Ni mecánico ni abstracto, por ello la consolidación de individuos a ciudadanos, tiene mucho de trascendente e incluyente en las significaciones del poder y su socialización.

Pensar que la burocracia como tal ha menguando e incluso desaparecido es aventurado, lo que si ha sucedido es que, los sujetos han percibido,

⁴³ Keane, John *La vida pública y el capitalismo tardío. Hacia una teoría socialista de la democracia*. México, Alianza, 1992, Pág. 372.

⁴⁴ *Ibid.* Pp. 372-373.

⁴⁵ Moyado Estrada, Francisco “Gestión pública y calidad: hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público” ponencia presentada en el *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002

crecientemente, que son parte de sus propias relaciones sociales y política: constituyen y son constituidos en las mismas. Sin embargo, las relaciones conformadas por la organización burocrática, son independientes de su voluntad y no se transforman con facilidad.⁴⁶ Se necesita de un individualismo de cooperación y unicidad, “sólo a través de la vida política, el individuo podría llegar a convertirse en ese individuo específico, irremplazable, ‘llamado’ o destinado a realizar sus propias capacidades incomparables”⁴⁷. Partiendo de lo anterior, se inscribe las formas en que deberá cambiar o transitar el paradigma burocrático, revisemos.

4.5.1. Tendencias estructurales

La estructura es el componente de racionalidad. Sin embargo, como se ha manifestado a lo largo de la investigación, la racionalidad por sí misma implica que la organización maneja el componente de la formalidad tanto, o más, como el de la informalidad. En tal sentido la compleja red de actores, no permiten la idea de organizaciones gubernamentales como un “actor único racional”. Por lo tanto, la estructura debe partir de un conocimiento pleno de la realidad política, interna y externa. Coordinación institucional, órdenes de gobierno y actores múltiples que implica una mayor flexibilidad en cuanto a su conformación.

Este conocimiento de motivo y creencia es lo que forma institución⁴⁸. Pero deben atender a lógicas diversas, lo que en si mismo entraña un componente democrático, incluyente y plural. Es forma de vida retratada en la calidad institucional y en la estructura organizacional formada a partir de deficiencias actuales. Algunos posiciones coinciden en que el diseño pasa por la necesidad de conciliar la aspiración humana de encontrarse y saberse, combinando lo individual, lo organizacional y el contexto. Cambio del status quo mental afincado en un

⁴⁶ Keane, John **Op. Cit.** Pág. 421.

⁴⁷ **Ibid.** Pág. 423.

⁴⁸ Penso D Albenzio, Cristina Teresa "La construcción de políticas públicas: Estado más sociedad". En *Revista Gestión y estrategia* No. 14, Julio-Diciembre, 1998 UAM-Azcapotzalco. <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num14/doc01.htm>

modelo burocrático cerrado. Pensamiento donde la competitividad presente el mecanismo de saber quien sabe y quien no.

Ello no quiere decir que la innovación parta hacia esquemas muy tendientes a la flexibilidad, o hacia la delegación de responsabilidad en una sola vía. El proceso es mucho más complicado, no se trata únicamente de estructurar diferente a lo piramidal⁴⁹, primero hay que conseguir que la vida misma deje ser piramidal. Conseguirlo sería el primer paso.

4.5.2. Tendencias organizacionales

Vivimos en inmundo de organizaciones, desde que nacemos hasta morir se hace inmerso en ellas. Eludir el asunto resulta fatuo e irracional. La única manera de poder comparar nuestros logros es a partir del referente social, producto de la organización acentuada con la irrupción de la idea de libertad en el accionar público y privado del sujeto. Por tanto el aspecto organizacional sitúa la discusión sobre quien decide, quien recibe que cosa, quien es beneficiado y quienes pagan los costos. Por tal motivo, la organización gubernamental debe ser sensible a tal aspecto, en un sentido debe superar la insuficiencia de capacidades tanto del lado de los gobiernos como de la sociedad civil.⁵⁰

Para tal efecto, la organización vertical pasa a una que responda a la demanda expedita y pronta, primer principio de la eficiencia. Segundo suficiente y oportuna, formación de la eficacia. Así, las relaciones se fundan en un esquema horizontal y vertical, donde se de preeminencia a la colaboración, la rapidez, la sensibilidad (conocimiento de las cosas), la flexibilidad (adaptación), innovación (aprendizaje), permeabilidad (comunicación), posicionamiento (idoneidad), realización (trabajo en equipo), confianza (participación), responsabilidad

⁴⁹ Algunos autores proponen sin más que la versión piramidal de la organización burocrática debe dar paso, así sin más, a esquemas innovadores, este hecho a llevado a proponer estructuras que complejizan y deja su lugar a representaciones más imprecisas, a organigramas “líquidos” o “biológicos”, a estructuras “policelulares”, “redes” y, en resumidas cuentas, a una interactividad generalizada. Gallardo Velásquez, Anahí, Camargo Vázquez, María Isabel y Magallón Díez, María Teresa “El rediseño organizacional y la organización que aprende”. En *Revista Gestión y estrategia* No. 15, Enero-Junio, 1999, UAM-A <http://www-azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num15/doc08.htm>

⁵⁰ Penso D Albenzio, Cristina Teresa " Perfil de los gobiernos y las capacidades de gobernación". En *Revista Gestión y Estrategia* No. 11-12 Número doble Enero Diciembre, 1997 UAM-A <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num11y12/doc06.htm>

(delimitación de la tarea encomendada), autoridad (decisión compartida), control (manejo transparente del recurso).⁵¹

4.5.3. Tendencias técnico-tecnológicas

Se inscriben sobre la base de la legitimidad democrática de los Estado. El rediseño del paradigma burocrático debe advertir que la política y a la administración pública no son meramente un asunto técnico, que releva su dimensión política toda vez que la eficacia de un procedimiento o estructura no es inmutable y universal, y varía en función de las condicionantes en las que se aplica; en tal situación. Tomarlas como instrumento y herramientas también es limitativo de los beneficios de los adelantos en la ciencia. Entonces, la institución como conjunto de valores, preocupada por la variabilidad de las condiciones en que opera el individuo-ciudadano, económicas, políticas, sociales, tiene que servirse de éstas para que asuntos y variables cuantitativas, financieras y de medición y control del gasto público en las instituciones, no se pierdan de vista, en virtud de que las acciones que los servicios desempeñan, tiene un compromiso con el bien común.

El diseño del paradigma burocrático cambia hacia las técnicas de la gestión privada, pero adaptadas a la esfera público-gubernamental, no operan en vacío valorativo. En tal sentido, siendo redundante, las técnicas no sirven cuando la noción de ciudadanía no es incluida en sus actividades. Por tanto, como se anota en la línea general de la investigación, es la ciudadanía quien debe hacer valer su presencia, ello mirando dejar detrás una mera abstracción de sí misma; romper con la idea del paternalismo o voluntarismo de los gobernantes y autoridades designadas: "definir al usuario como "cliente" y, por tanto, como titular del derecho a una prestación material específica e individualizada - cuyo incumplimiento debería ser compensado -, ha sido un elemento de interesantes efectos en materia de Cartas de Derechos Ciudadanos o Compromisos con los beneficiarios,

⁵¹ Son ideas que los autores aludidos en la cita anterior a la última retoman de Borrada, Bernard *Strategic Thinking for Information Technology*. Nueva York, John Wiley, 1997

aún no logra incorporar integralmente al ciudadano común como agente partícipe de la acción pública”⁵².

4.5.4. Tendencias procedimentales

El procedimiento concebido como el conjunto de pasos necesarios para llegar a concluir una tarea, contribuyendo a la consecución de objetivos predeterminados, tiene una modificación sustancial en el nuevo diseño burocrático. La primera está compuesta de nuevas funciones y componentes, de entre éstos anotamos sus cualidades en el cuadro 4.3.

La pretensión tiene que ver con mejorar la imagen de la propia administración pública, dejando de lado sus percepciones negativas, tanto en lo interno como en lo externo. La idea es evitar el monopolio tanto de la información como de sus uso indiscriminadamente contrario a los social (corrupción); contravenir los efectos de la cultura de la impunidad en el manejo de la autoridad; asimismo prevenir contra manejos que atentan contra la irresponsabilidad fiscal y monetaria, y que son el camino para que se forme la depredación e irresponsabilidad social, situación, esta última, que deriva en los componentes negativos de un Estado: marginación, pobreza e ignorancia.⁵³

Cuadro 4.3 Funciones y procedimiento en el nuevo paradigma burocrático gubernamental.

Función estratégica	descentralización	competitividad	servicios	gestión	optimización
Coordinación	Orientar resultados	Capacidad de elección	Calidad	Recursos humanos	Tecnologías de la información
Gestión transversal	Flexibilización de estructuras y procedimientos	• mercados internos	• accesibilidad	• descentralización de la gestión	• comunicación electrónica interna y externa
Control	• Agencias	• contratación de servicios	• estándares	• flexibilizar las condiciones de trabajo	• gestión de procedimientos
Evaluación de resultados	• sistemas presupuestario	• cobro por prestaciones	• indicadores de desempeño	• selección y admisión	• automatización de oficinas
	• gestión del rendimiento	• privatización	• reducir las barreras administrativas		• información de gestión
	• delimitación política	• externalización de servicios			
	• gestión				

Fuente: Elaboración propia con base en Echevarría, Koldo. *Reivindicación de la Reforma Administrativa: Significado y Modelos Conceptuales*. División Estado y Sociedad Civil. Washington DC.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2000

⁵² Ramírez Alujas Álvaro Vicente “Reforma del Estado y modernización de la gestión pública. Lecciones y aprendizajes de la experiencia chilena”. En *Revista Electrónica Instituciones y desarrollo* 17-dic-2002. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España http://www.iigov.org/revista/?p=12_07

⁵³ Estos temas son tratados, de forma amplia y bien fundamentada, desde la perspectiva económico presupuestal por Chávez Pesa, Jorge A. **Op. Cit.** Ver particularmente el capítulo I.

4.5.5. Tendencias políticas

El compromiso de este nuevo paradigma burocrático es ser eficiente y efectivo a las demandas del ciudadano. La viabilidad de su diseño tiene que ver con la vista puesta en compromisos éticos y sociales. Quiere decir que la búsqueda de libertades e igualdad, su protección y ampliación se basa en la articulación de los intereses diversos por medio del diálogo. Recordemos que Manjone indica que la política y las políticas están hechas de palabras. Por ello la deliberación se manifiesta con la explicitación de las discrepancias y desacuerdos, pero a partir de ahí, se llega a un consenso, mismo que es el reconocimiento a la pluralidad y a los deseos de avanzar, nunca estancarse o afincarse en posturas autoritarias.

Por lo tanto, las estructuras organizacionales deben ver, ante todo, la identificación de los individuos en la institución. A su vez, procura mejores deseos de colaborar y participar, ya que su inclusión, amplía sus derechos políticos, que son al final, la forma de vida de la sociedad: los valores y las normas. Creadas e interiorizadas por los mismos, que después, si lo desean, las modifican y adecuan a sus necesidades, privadas y colectivas. Esto es, si no hay beneficio y ganancia, la irracionalidad se hace presente, caso contrario a la racionalidad. En suma, la racionalidad política del paradigma burocrático está dada por la conveniencia de su existencia.

4.5.6. Tendencias administrativas

Finalmente, en lo administrativo, el esquema debe provenir de un Estado más democrático, más equitativo y más consecuente con las libertades individuales. Es el Estado en su propuesta de regular aquellas consecuencias derivadas de la lógica capitalista: globalización e interdependencia. La reforma del Estado implica, mejorar las capacidades de sus gobiernos, esto tiene mucho que ver con la forma en que opera la administración pública. Es una vertiente que procura por un lado, recuperar, reactivar y reconstruir “la naturaleza pública de la

administración pública, mientras la segunda recupera, reactiva y reconstruye la capacidad administrativa de la administración pública”⁵⁴.

Consecuencia, la primera de la democratización política de los regimenes. Participación e irrupción social en los asuntos propios y colectivos. La segunda procura mejorar las condiciones de vida colectiva e individual, mediante medidas presupuestales y de demanda social por bienes, servicios y oportunidades que emergen de una sociedad con sectores cada vez más diferenciados y autónomos y a la “vez con grandes núcleos de población arruinados por la pobreza de sus condiciones de vida”⁵⁵. En las dos, el componente de la Ley es ineludible, pero en una es para legitimar, en la otra para operar mejor.

El último punto supone la base del paradigma burocrático en su perspectiva organizacional. Incorporar métodos y técnicas gerenciales, nada tiene que ver con la pérdida de direccionamiento, al contrario otorgan sentido a la forma en que debe verse la eficiencia y eficacia que forma la consecución del resultado. Además, otorgan cualidad y cantidad a las ideas de calidad, valor, estrategia, etcétera. La coincidencia entre las dos, entonces, es algo que ya se discutió ampliamente a lo largo de la investigación: la centralidad del ciudadano que se pretende: mejorar la capacidad de gobierno: Gobernación indica Aguilar Villanueva, da sentido, ya ahora, a la existencia misma de la administración pública.

⁵⁴ Aguilar Villanueva, Luís F. “Los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del siglo XXI”. *Revista Enlace* N° 51, nueva época, enero-marzo 2001. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México, Pág. 12.

⁵⁵ **Loc. Cit.**

CONCLUSIONES

El sentido de cambio se presenta en casi todo esquema socio-histórico. La reforma de lo público tiene consecuencias tan profundas, pero a la vez, implica, cambios de gran recorrido en el tiempo. En la misma ocurren un número de eventos que denotan, la diversidad de pensamiento y de posturas teóricas y fácticas del acomodo y reacomodo del grupo de actores que participan en la acción pública. La reforma no es particular a una representación o sector en particular de la sociedad. Lo es si, de la interconexión e interacción que cada individuo y grupo afecta al otro, estableciendo y moldeando condiciones y formas particulares de vida.

El caso particular de la Administración Pública es muestra de tal hecho. Hablar de reforma no significa única y exclusivamente de lo acontecido en el siglo XX. La reforma de la administración es una constante, como constante y dinámica es la forma en la que la sociedad evoluciona. Contemporáneamente, quizás la palabra confunda. Significativamente, y en paralelo se sincroniza con la idea de modernización. Sin embargo, la primera se refiere al devenir de los Estados. En principio, es cambio con velocidad y alcance gradual, que impacta, más o menos, las instituciones que conforman al propio Estado, a decir de José Juan Sánchez González, no hay proceso único de reforma en los Estados.

La modernización, concebida como un producto de las interacciones y los acomodos sociales, se ubica como propia de occidente, ello no por un capricho, sino por que es en este espacio geográfico –y de influencia ideológica-, donde se forma y conceptualiza la idea de liberalismo. Producto de hechos concretos como:

- La actividad política separada de lo teológico.
- Los descubrimientos científicos y geográficos
- El desarrollo de la forma de producir capitalista

Por tanto la misma, enuncia la existencia de una relación social desarrollada en un etapa de la historia que, comienza con la irrupción de lo regímenes constitucionales y la extinción del Estado Absolutista. Por ello el objeto y estudio de la administración pública es una actividad del Estado liberal

capitalista. Existiendo solo a través de la actividad política de la sociedad y que potenciando, sus capacidades en el debate sobre la “nueva” cualidad del ser humano, de manera conjunta producen su perpetuación y estimulan su prosperidad. Es por eso que a partir de un Estado liberal, se forma el centro de gravitación donde se desarrolla la práctica como la teoría de la administración pública.

La administración pública como tal, no es ajena a los acontecimientos y avatares políticos. Necesidad de conciliar la racionalidad individual con la colectiva, donde los hechos son en si mismos concretos: el sacar provecho de la existencia y conveniencia de la razón de ser del Estado. No es mero utilitarismo o contractualismo, contiene en sí mismo, un recorrido humano que no acaba simplemente por enunciar sus derechos y cualidades del ser humano: Libertad y Justicia. Por tanto, ambos cometidos del Estado contemporáneo indican su vasta tarea de materializarlos.

El primero, conlleva la carga histórica del concepto de democracia. Sin embargo, su alusión debe ser tomada desde la perspectiva como se reconoce en el aquí y ahora. Por tanto, se considera, también un hecho compartido por la idea de modernización. Tiene que ver con la reinterpretación de la sociedad y de sus posicionamientos sobre lo real y sobre si misma, tanto organizacionalmente como individualmente. Individualismo ni tan solo egoísta, no ilusoriamente cooperativo. El sino parte de la conformación de nuevas forma y maneras de transitar lo artesanal a lo masivo, de lo rural a lo urbano, de la aldea a la ciudad, del crecimiento individual producto de lo generacional: signo de la modernidad.

Ahora bien, en este paso, no debe confundirse la desaparición de los ideales y del ánimo con que nacieron: derecho del hombre y del ciudadano, más bien, reconocer que, el fin último es, precisamente romper las ataduras que se tiene con las lazos autoritarios que, proponen subsumir al hombre en simple actor-individuo, sin derechos políticos mas que aquellos que lo hacen pieza de legitimación legal, más no de legitimación consensuada. En suma, transforma condiciones de vida y de los órganos creados ex profeso para tal finalidad; tiene

que ver con el sistema político democrático, que, alejado del tipo autoritario, ya no sumerja al individuo en reglas uniformes.

Pensar en modernidad es alejarse de ese control, que sujeta, diseña, impone y decide, unilateralmente, a otro que sin ser idealista y/o como obsequio dadiva gratuita, comience por transformar desde continuo emerja, viva, real, en suma represente y refleje lo que el individuo quiere y puede ser. Por tanto, el proceso de reforma de la administración pública, contiene: representación y significado de lo que un conglomerado social es y busca. Por lo anterior, no puede existir institución y organización realmente consecuente con la idea de libertad y justicia, cuando las mismas son producto de lo autoritario. Lo autoritario impone, lo democrático forma y crea.

La construcción de cambios, en lo público-privado, tiene que ver con la formación de individuos libres y responsables que vueltos ciudadanos por la acción de su mismo consentimiento (miembros políticos de un Estado), piensan la ley, pero no como temor o miedo a ellos mismos, si como posibilidad de evitar la desconfianza mutua y el egoísmo "natural" de éstos. Tal ejercicio es un concreto de la cualidad política del genero humano, para ello se requiere de libertad. Implica responsabilidad, para interrogar, para cuestionar, para reflexionar y de discutir. Sin la posibilidad de eso, desaparece inmediatamente el componente democrático. Por tal motivo, la política explicita a la misma sociedad y su poder.

El conflicto y los intereses contrapuestos, se resuelven por medio del poder. El poder es social, por tanto, representa a todos y no a uno(s), es lo político vuelto poder, concesión individual hacia lo colectivo, hacia lo público. Interés de todos de vivir bien y con justicia. Mecanismo peculiar del Estado liberal: la representatividad. Compuesta de derechos ciudadanos, su concepción debe ser congruente con el sentido público, del planteamiento de lo equitativo y de los justo, de crear formas inéditas de solidaridad y a buscar modalidades originales de cooperación.

Por ello, la concepción y noción de ciudadanía, es punto de partida de reforma, modernización y de consolidación del esquema liberal. Es el incentivo, marco de la acción privada a pública y de ésta a la privada. Acción que mejora y

materializa lo social, es lo público institucionalizado que permite la elección de participación o no. Conlleva, participación y procuración de bienestar individual, primero en mí, posteriormente extensible a más individualidades. El debate sobre el ciudadano, es un debate político conformado por: Derechos individuales. Derechos colectivos.

Por tanto, en un contexto donde se observan, las limitaciones de la libertad y de la justicia para incorporar a un número importante de minorías mayorías (como en el caso de las mujeres), de los emigrantes, sectores étnicos e indígenas, mismos que parecieran carecer de los derechos y deberes que contiene la condición de ciudadano. Evolución gestada en la antigüedad clásica (Grecia, Roma), pero que poco o nada se identifican con lo que debe ser actualmente. Derechos políticos, derechos jurídicos, económicos e individuales, derivan en francas contradicciones a formas autoritarias, todavía actuantes.

El siguiente punto, concluyente de la presente investigación es: los esquemas autoritarios subsisten –cada vez menos-, en las estructuras político administrativas del Estado contemporáneo. El diseño que nace aparejado al del Estado liberal, transforma a la administración pública en una estructura de gobierno distorsionada. Por un lado al Estado se le encomienda ser responsable con la cotidianidad general, por otro concitar la participación política de la sociedad civil. Sin embargo, el diseño de la burocracia, como paradigma para atender los asuntos de la gente¹, implico organizar una estructura alejada de los aspectos políticos: participativos. Sin este aspecto, la democracia como tal queda debilitada.

Por tal motivo, la formación del denominado “Paradigma burocrático”, poco tiene que ver con el esquema analizado por Weber. La especialización departamental como racionalidad administrativa para soportar la racionalidad política, se transmutó en espacio del trabajo “experto”, exclusivo y alejado de lo público. Su posición en la vida gubernamental, se hizo más evidente durante una buena parte de vida del Estado liberal. Por tanto, sólo fue enunciativo y en mucho caso mera retórica. De la Administración Pública Progresiva, pasando por la

¹ Solución a problemas materiales como: vivienda, alimentación, vestido, entre otros. Elementos de educación social que procura priorizar la necesidad. Atención a la justicia en acciones como: superación de la pobreza, la marginación, acceso a la instrucción, la recreación, etcétera

Nueva Administración Pública, hasta llegar a los referentes de la Nueva Gestión Pública, el paradigma se ha criticado y puesto en duda sobre su cariz democrático.

Actualmente, su rediseño se encuentra en transición. Ni acaba por reformarse o modernizarse -en algunos Estados-, ni acaba de aparecer en otros uno "nuevo". Por un lado, se matizan e implementan técnicas y herramientas provenientes de la administración de los negocios, donde privan los aspectos de eficiencia y resultado. Por otro, se incorporan nociones propias de mercado: productividad, agencia-empresa y cliente, entre otros. En los casos más extremos, se han separado de la estructura gubernamental.

Pero el hecho es que, en todo caso, los gobiernos están para procurar condiciones de vida óptimas a la gente. Importa, por supuesto, cómo se establezcan, mejoradas o reestructuradas, las instituciones, primero políticas y paralelamente las administrativas, ello con un sentido mejorar la calidad de vida de la gente. Ello en razón de que lo público es un proceso vivo y actuante del gobierno, contenido de valores, razones, que pugnan por erradicar lo indeseables de una sociedad.

La consolidación de un paradigma nuevo debe considerar, fuertemente el mejorar los derechos políticos de los individuos-ciudadanos, ya que es la vía más racional para encontrar coincidencias entre gobierno y gobernados. No es un retroceso a lo autoritario, antes bien significa gobernarse a sí mismos. Es decir, la fortaleza de un Estado no se da por el control y la mediación, sino por la fortaleza que una sociedad compuesta de individuos libres, responsables y corresponsables, den al poder político. Responsabilidad en el ejercicio del poder. Ejecutar el mandato del público, ser elegido no resulta en ser el poder sino en representante del poder. Legitimado, a partir de capacidades éticas, técnicas, democráticas, políticas y participativas, representando la diversidad de actores y grupos que actúan en el seno de un Estado.

El nuevo paradigma debe reconvertir el negativo de la opinión generalizada de disfunciones del cuerpo burocrático: corrupción, padrinazgo, burocracias abotagadas, creador de políticas desfavorables y de decisiones erradas, según menciona Crozier. Es una suma de política, valor de mercado, ley e individuos y

ciudadanos, confluyendo en una articulación entre lo incierto y complejo, para mejorar la toma de decisiones. Esto es, el cambio es constante, por tanto el esquema rígido debe sustituirse por uno flexible u apto para responder a esos cambios. Situación a la que no ayuda la jerarquización y rutinización del modelo burocrático afincado en la escuela de la organización weberiana.

Sin embargo, todavía se requiere, al no ser plausible una transformación política, transformar el paradigma burocrático, esto es, la libertad y la justicia son temas de una álgida discusión en el mundo entero. Los hechos de confrontación y de diferenciación obstruyen el paso a modos y formas de vida consecuentes con el ideal liberal. Lo que si es comprobable es que las bases de tal transitoriedad, ya se empiezan a vislumbrar y es posible que conlleven a la aspiración de todos los tiempos, mejorar la convivencia humana en un sentido de respeto y tolerancia a la diferencia, con un sentido de cooperación y de participación, dialógica y consensuada, en suma política.

Anexo Relación de cuadros, esquemas, diagramas y gráficas.

Relación de cuadros		
Número	Título de cuadro	Página
Cuadro 2.1	Sistema organizacional de Max Weber	73
Cuadro 2.2	Niveles de profundidad de la innovación y tipo de transformación correspondiente	80
Cuadro 2.3	Confianza popular en las principales instituciones de la sociedad	85
Cuadro 2.4	Cuadro de características entre la Nueva Administración Pública y el cameralismo.	88
Cuadro 2.5	Causa-efecto de la crisis del Estado Benefactor	96
Cuadro 2.6	Revolución gerencialista en Inglaterra	97
Cuadro 2.7	Revolución gerencialista en Estado Unidos	97
Cuadro 2.8	Comparación de paradigmas	101
Cuadro 2.9	Componentes de la Administración Pública Tradicional y de la Nueva Gerencia Pública	102
Cuadro 3.1	Características y fallas del modelo burocrático	106
Cuadro 3.2	Transición del modelo burocrático	108
Cuadro 3.3	Tabla de valores de la ética pública y del servicio público	113
Cuadro 3.4	Elementos del Marketing público	134
Cuadro 3.5	Matriz de opciones para el futuro de un programa de innovación	143
Cuadro 4.1	Aportes a la modernización de la Administración Pública	181
Cuadro 4.2	Dilemas del la NGP y su ethos organizacional	186
Cuadro 4.3	Funciones y procedimiento en el nuevo paradigma burocrático gubernamental	192

Relación de esquemas		
Número	Título de esquema	Página
Esquema 1.1	Revolución científica	57
Esquema 3.1	Funciones y aplicaciones del sector público	116

Esquema 3.2	La información y su transmisión	117
Esquema 3.3	Corresponsabilidad y factores componentes	124
Esquema 3.4	Fases de rediseño gubernamental	128
Esquema 3.5	Actores demandantes de atención	134
Esquema 3.6	Teoría de la adopción de innovaciones	138
Esquema 3.7	La gestión en la organización	147
<hr/>		
Relación de diagramas		
Número	Título de diagrama	Página
Diagrama 3.1	Proceso de cambio para innovar	140
Diagrama 3.2	Proceso de implementación de la innovación	141
<hr/>		
Relación de gráficas		
Número	Título de gráfica	Página
Gráfica 3.1	Relación entre éxito-usuarios; rendimientos-tiempo	143

FUENTES CONSULTADAS.

Bibliografía

Aguirre Leal, Carlos Enrique, **Políticas Públicas para el Desarrollo Político de México. Las Nuevas Paradojas del Estado**, IAPEM, México, 1998.

Ansoff, Igor **La estrategia de la empresa**, Limusa, México, 1970.

Arellano, David, Enrique Cabrero, y Arturo Del Castillo, (Coords.), **Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental**, CIDE-M.A. Porrúa, México, 2000.

Aristóteles, **Política**, Porrúa, México, 1984.

Ayala Espino, José, **Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico**, FCE, México, 2000.

Bañon, Rafael y Ernesto Carrillo (Comps.), **La Nueva Administración Pública**, Alianza Universidad Textos, Madrid, 1997.

Barzelay, Michael, **Atravesando la burocracia. La nueva perspectiva de la Administración Pública**, CNCPyAP-FCE, México, 2000.

Bendix, Reinhardt y Max Weber, **Un Perfil Intelectual**, UNB, Brasilia, 1986.

Bizberg, Ilan "Estado, organizaciones corporativas y democracia" en Aziz, Alberto (Coord.), **México al inicio del siglo XXI. Democracia, ciudadanía y desarrollo**, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.

Bobbio, Norberto, **El futuro de la democracia**, FCE, México, 1986.

Borrad, Bernard, **Strategic Thinking for Information Technology**, John Wiley, Nueva York, 1997.

Bozeman, Barry, **Todas la organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas**, CNCPyAP-FCE, México, 1998.

Bugler, Daniel. T. y Stuart Bretschneider, "El Impulso de la Tecnología o la Realización del Programa: el Interés en Nuevas Tecnologías de Información dentro de las Organizaciones Públicas" en Barry Bozeman (Coord.), **La Gestión Pública. Su situación Actual**, FCE, México, 2000.

Castañeda, Fernando (Coord.), **El debate nacional: 2. Escenarios de la democratización**, Diana-UNAM, México, 1998.

Castells, Manuel, **La sociedad red**, Siglo XXI, México, 1999, vol. I.

Castoriadis, Cornelius, **Ciudadanos sin brújula**, Ediciones Coyoacán, México, 2000.

- Cerroni, Humberto, ***Introducción al pensamiento político***, Siglo XXI, México, 1980.
- Chávez Presa, Jorge A., ***Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público***, FCE, México, 2002.
- Coleman, James, ***Estructura social y poder***, FCE, México, 1980.
- Córdova, Arnaldo, ***La Formación del Poder Político en México***, ERA, México, 1990.
- Crozier, Michel, ***El fenómeno burocrático***, Amorrortu, Buenos Aires, 1969.
- Dalh, Robert, ***La democracia. Una guía para los ciudadanos***, Taurus, Madrid, España, 1999.
- De la Cueva, Mario ***La idea del Estado***, UNAM, México, 1975.
- Delors, Jean, ***La educación encierra un tesoro***, Correo UNESCO, Paris, Francia, 2000.
- DiMagggio, G y Powell, R ***El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional***, CNCPAP-FCE-UAEM, México, 1999.
- Dror, Yehezkel, ***La capacidad de gobernar. Informe al club de Roma***, FCE, México, 1996.
- Drucker Peter F., ***Dirección para resultados***, Harper and Row, Nueva Cork, 1964.
- Drucker, Peter F., ***El directivo efectivo***, Harper and Row, Nueva York, 1967.
- Easton, David, ***Esquema para el análisis político***, Amorrortu, Buenos Aires, 1992.
- Elías Gutiérrez, Sergio, "Centralismo político, descentralización administrativa: el caso del federalismo mexicano" en ***El Debate Nacional. 2 escenarios de la democratización***, (Coord. Esthela Gutiérrez Garza), UNAM-FCPyS-DIANA, México, 1998.
- Elster Jon, ***Tuercas y Tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales***, GEDISA, Barcelona, España, 1990.
- Elster, Jon, ***Justicia local. De qué modo las instituciones distribuyen bienes escasos y cargas necesarias***, GEDISA, Barcelona, España, 1998.
- Escalante, Fernando, ***Ciudadanos imaginarios***, El Colegio de México, México, 1992.
- Fabian, J., ***Time and the Other. How Anthropology Makes Its Object***, Columbia University Press, Nueva York, 1983.

- Ferrel Heady, **Administración Pública. Una perspectiva comparada**, FCE-CNCPyAP, México, 2000.
- Fritz Morstein, Marx, **The administrative State**, University of Chicago Press, Chicago, 1957.
- Giddens, Anthony, **The Constitution of Society**, University of California Press, E.U., 1984.
- Gil Robles, J.M^a., **Por un Estado de Derecho**, Ariel, Barcelona, 1969.
- González Monroy, Héctor, **Manuales administrativos**, UAM-Azcapotzalco, México, 1999.
- Goodin, Robert, **A New Handbook of Political Science**, Oxford University Press, E.U., 1996.
- Guerrero, Omar, **La teoría de la Administración Pública**, Harla, México, 1986.
- Guerrero, Omar, **La Administración Pública del Estado Capitalista**, Fontamara, México, 1992.
- Guy, Peters, **The Future of Governing: Four Emerging Models**, University Press of Kansas, E.U. Lawrence, 1996.
- Habermas, Jürgen, **Between facts and norms. Contributions to a discourse theory of law and democracy**, The MIT Press, Cambridge, 1996.
- Habermas, Jürgen, **Historia y crítica de la opinión pública, la transformación estructural de la vida pública**, Gustavo Gili, Barcelona, España, 1981.
- Haro Bélchez, Guillermo, **Servicio Público de Carrera, tradición y perspectivas**, INAP, México, 2000.
- Hegel, F., **Filosofía del Derecho**, UNAM, México, 1985.
- Hilb, Claudia, **El resplandor de lo público en torno a Hannah Arendt**, Nueva Sociedad, Venezuela, 1994.
- Hirschman, Albert O., **Interés privado y acción pública**, FCE, México, 1986.
- Hood, Christopher y Michel Jackson, **La argumentación administrativa**, CNCPyAP-UAC-FCE, México, 1997.
- Hood, Christopher, **The Art of the State**, Oxford University Press, Oxford, 1998.
- Hood, Christopher, **Explaining Economic Policy Reversals**,: Oxford University Press, E.U., Oxford, 1994.

Huntington, Samuel P., ***Political Order in Changing Societies***, Yale University Press, New Haven, Connecticut, 1968.

Jacoby, Henry, ***La burocratización del mundo***, Siglo XXI, México, 1976.

Keane, John, ***La vida pública y el capitalismo tardío. Hacia una teoría socialista de la democracia***, Alianza Editorial, México, 1992.

Kliksberg, Bernardo (Comp.), ***El Rediseño del Estado. Una Perspectiva Internacional***, INAP-FCE, México, 1994.

Klitgaard, Robert, ***Controlando la corrupción***, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1994.

Koontz, Harold, ***Elementos de administración***, McGraw-Hill/interamericana de México, México, 1994.

Kunh, T. S. ***La estructura de las revoluciones científicas***, FCE, México, 2002.

Laufer, Romain y Alain Burlaud, ***Dirección pública: gestión y legitimidad***, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, España, 1989.

León y Ramírez, Juan Carlos, ***La construcción de espacios públicos en la democracia***, Tesis posdoctoral, México, UNAM, 2003.

Lindblom, Charles, ***Democracia y sistema de mercado***, FCE-CNCPyAP, México, 1999.

Lipovetski, Gilles, "Espacio privado y espacio público en la era posmoderna" en Benjamín Arditi, ***El reverso de la diferencia: Identidad y política***, Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 2001.

Locke, John, ***Ensayo sobre el gobierno civil***, Aguilar, Madrid, 1973.

López Campos, Jordi y Albert Gadea Caneva, ***Servir al ciudadano. Gestión de la calidad en la Administración Pública***, Barcelona, España, Gedisa, 1995.

López Portillo y Pacheco, José, ***Génesis y Teoría General del Estado Moderno***, ILPES, México, 1984.

Manjone, Giandomenico, ***Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas***, FCE-CNCPyAP, México, 1997.

March, James G y Herbert A. Simon, ***Teoría de la organización***, Ariel, Barcelona, España, 1977.

Martínez Chávez, Víctor Manuel, ***Diagnóstico administrativo, procedimientos, procesos y reingeniería***, Trillas, México, 1999.

Marx **Karl** y Engels, Friedrich **Manuscritos de París: Anuarios Franco alemanes 1844**, Grijalbo, Barcelona, 1978.

Merino López, Juan Francisco, “La actuación de las corporaciones locales en el campo de los medios de comunicación” en **Los nuevos retos del Sector Público ante la Unión Monetaria Europea Nº de servicios municipales (II)**, Madrid, España, Edit. Cinco Días, 2000.

Messner, Dirk, “Del Estado céntrico a la «sociedad de redes». Nuevas exigencias a la coordinación social” en Norbert Lechner, R. Millán y F. Valdés (Coord.), **Reforma del Estado y Coordinación Social**, IIS-UNAM-Plaza y Valdez, México, 1999.

Miklos, Thomas y María Elena Tello, **Planeación prospectiva**, Limusa, México, 2001.

Moctezuma, Esteban y Andrés Roemer, **Por un gobierno con resultados. El Servicio Civil de Carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México**, FCE, México, 1999.

Morlino, Leonardo, **Cómo cambiar los regímenes políticos**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

Morlino, Leonardo, **Democracias y democratizaciones**, CEPCOM, México, 2005.

Muñoz Machado, Andrés, **La gestión de la calidad total en la Administración Pública**, Díaz de Santos, Madrid, España, 1999.

North, Douglass C., **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**, FCE, México, 1990.

O’Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe C. **Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas**, Paidós, Argentina, 1988.

OCDE, **La ética en el servicio público, Ministerios de las Administraciones Públicas**, Madrid, 1997.

OCDE, **Las transformaciones de la Gestión Pública. Las reformas en los Países de la OCDE**, Madrid, 1997.

Olson, Mancur, **La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos**, Limusa, México, 1992.

Ortner, Serry B., **La teoría antropológica desde los años sesenta**, UdeG, México, Sin año de edición.

Paine, Thomas, **Los derechos del hombre**, FCE, México, 1986.

Pardo, María del Carmen, **La modernización administrativa en México**, INAP-EI Colegio de México, México, 1996.

Pérez Ransanz, Ana Rosa, **Kuhn y el cambio científico**, FCE, México, 1999.

Perrow, Charles N., **Sociología de las organizaciones**, McGraw-Hill, España, 1991.

Perry, James. L., Kenet L., Kraemer, Debora E. Dunkle y Jonh Leslie King, "Motivaciones para innovar en las organizaciones públicas" en Barry Bozeman (Coord.), **La Gestión Pública. Su situación Actual**, FCE, México, 2000.

Pineda Guadarrama, Juan de Dios (Coord.), **Textos Clásicos Comentados para un fin de Siglo**, CNCPyAP, México, 2002.

Radahkrishnan S. y P. T. Raju (Comps.), **El concepto del hombre. Estudio de filosofía comparada**, UNAM, México, 1987.

Rodríguez Cruz, Raúl (Coord.), **Un Gobierno cercano al ciudadano. Servicios públicos y transparencia en Puebla**, UIA, México, 2005.

Rosanvallon, Pierre, **El pueblo inalcanzable: Historia de la representación democrática en Francia**, Instituto Mora, México, 2004.

Rose, Richard, **El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales**, FCE-CNCPyAP, México, 1998.

Sabine, George H., **Historia de la teoría política**, FCE, México, 1960.

Sánchez González, José Juan, **Gestión Pública y Governance**, IAPEM, México, 2001.

Sánchez González, José Juan, **La administración pública como ciencia. Su objeto y su estudio**, IAPEM-Plaza y Valdés, México, 2001.

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

Sánchez González, José Juan, **Administración Pública y Reforma del Estado en México**, México, INAP, 1998.

Scot, John, **Social Network Analysis**, SAGE Publications Ltd, London, 1991.

Shand, David y Morten Arnberg, **"Exposición de antecedentes" Un Gobierno alerta. Iniciativas de servicios de calidad en la administración**, OCDE-PUMA-DDF, México, 1997.

Simon, Herbert, **El comportamiento administrativo**, Aguilar Ediciones, Buenos Aires, Argentina, 1988.

Stoner, James A. F., **Administración**, 6ª. Edición, Prentice Hall Hispanoamericana, México, 1996.

Szekely, Levy **Paradoxes of Stability and Change**, Westview Press, Boulder, Colorado, 1993.

Tocqueville, Alexis, **La democracia en América**, FCE, México, 2000.

Uvalle Berrones Ricardo, **Los nuevos derrotos de la razón de Estado**, CNCPyAP, México, 1992.

Uvalle Berrones, Ricardo, **Los nuevos derrotos de la Vida Estatal**, IAPEM, México, 1994.

Uvalle Berrones, Ricardo, **La responsabilidad política e institucional de la administración pública**, IAPEM, México, 2003.

Uvalle Berrones, Ricardo, **Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea**, IAPEM,-UAEM, México, 1997.

Václav Hubinger, **Grasping the Changing World: Anthropological Concepts in the Postmodern Era**, Columbia University Press, Nueva York, 1983.

Valadez, Diego, **El control del poder México**, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1999.

Valencia Sandoval, Jorge Alberto, **El Contexto Político de la Función Pública - Actores y Reglas**, UNAM, México, 2000.

Vattimo, Gianni, "Posmoderno: ¿una sociedad transparente?" en Benjamín Arditi, **El reverso de la diferencia: Identidad y política**, Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 2001.

Vera, Juan Manuel (Comp.), **Imaginación democrática y globalización de próxima "Hacia una democracia libertaria"**, Libros de la catarata, Madrid, 1997.

Vllorio Mendieta, Manuel, "Modernización Administrativa y Gobierno Postburocrático" en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (Comp.), **La nueva Administración Pública**, Alianza Editorial, Madrid, 1997.

Wasserman, Stanley y Katherine Faust, **Social Network Analysis: Methods and Applications**, Cambridge University Press, EE.UU. 1992.

Weber, Max, **Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva**, FCE, México, 1974.

Weber, Max, **El político y el científico**, Alianza Editorial, Madrid, España, 1967.

Weber, Max, **Ensayos de Sociología de la religión**, Taurus, Madrid, 1992, vol. 1.

Máx Weber, **Ensayos sobre metodología sociológica**, Amorrortu, Buenos Aires, Argentina, 1973.

Weber, Max, "El origen del capitalismo moderno" en **Historia económica general**, (Trad. Manuel Sánchez Sarto), FCE, México, 1974.

Max Weber, "Parlamento y Gobierno" en **Escritos políticos...**, Alianza, Madrid, 1975.

Weber, Max, **La burocracia**, UNAM, México, 1998.

Williamson, O. **Markets and Hierarchies. Analysis and Antitrust Implications**, The Free Press, Nueva York, 1975.

Wright, Deil. S., **Para entender las relaciones intergubernamentales**, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

Yu Cao, Tian, **La revolución kuhniana y el giro posmodernista en la historia de la ciencia**, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, México, 1998.

Zemelman, Hugo, **Uso crítico de la teoría. En torno a las funciones analíticas de la totalidad**, Colegio de México-Universidad de la Naciones Unidas, México, 1987.

Revistas especializadas y periódicos

Aguilar Villanueva, Luís F., "Los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del siglo XXI" en **Revista Enlace**, (Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México: enero-marzo 2001), Núm. 51, Nueva Época.

Arditi, Benjamín, "El reverso de la diferencia: identidad y política" en **MEMORIA Revista Mensual de Política y Cultura**, (México: enero de 2001), Núm. 155.

Arellano Gault, David y Enrique Cabrero, "La nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público" en **Revista Gestión y Política Pública**, (CIDE, México: 2º semestre de 2005), Núm 3, vol. XIV.

Arellano Gault, David, "Aspectos organizacionales de los sistemas de servicio civil: dimensiones y puntos críticos para la experiencia mexicana" en **UAM-Iztapalapa**, (México: 2001), Núm. 48, año 20.

Arellano Gault, David, "De la administración pública a la nueva gestión pública: cinco dilemas" en **Revista Conmemorativa de 25 aniversario "El estado del arte de la administración pública"**, (CNCPyAP, México: 1999), Núm. 45, año 5.

Arellano Gault, David, Jorge E. Culebro Moreno y Miguel A. Gutiérrez, **Revista de Gestión Pública. Evaluación organizacional del programa de Modernización Administrativa del D.D.F.**, (Iztapalapa, D.F: enero-Agosto de 1998), Núms. 11-12.

Barrera Zapata, Rolando, "¿Y la reforma de la burocracia?" en **Revista IAPEM**, (Estado de México: septiembre-diciembre 2001), Núm. 50.

Barzelay, Michael, "Metáforas en la gestión de servicios públicos" en **Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas**, (Madrid: 1994), Núm. 1.

Barzelay, Michel, "La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)" en **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, (Caracas, Venezuela: febrero de 2001), Núm. 19.

Bourdieu, Pierre, "Espíritus de Estado Génesis y estructura del campo burocrático" en **Actes de la Recherche en Sciences Sociales**, (Universidad de Buenos Aires: marzo de 1993), Núms. 96-97.

Cabrero Mendoza, Enrique, "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de la *policy science* en contextos cultural y políticamente diferentes" en **Gestión y Política Pública**, (CIDE, México: segundo semestre de 2000), Núm. 2, vol. IX.

Cassen, Bernard (2001), "Arrière-pensées dans la lutte anticorruption" en **Le Monde Diplomatique**, (México: mayo de 2001), Núm. XXXVI.

Castañeda Lomas, Nicolás, "Modernidad y Posmodernismo" en **Revista Mar y Arena**, (Universidad Autónoma de Sinaloa, Facultad de Ciencias Sociales, Mazatlán, Sinaloa, México: junio de 1999), Núm. 3, año 1.

Castells, Manuel, "La ciudad de la nueva economía" en **Revista Memoria**, (Venezuela: febrero de 2001), Núm. 144.

CLAD, "Una nueva gestión pública para América Latina", **Revista del CLAD**, (Caracas: 1998), Núm. 35.

Cousiño, Carlos, "La jaula de Hierro. Acerca de M. Weber" en **Revista Estudios Públicos**, (Santiago, Chile: invierno de 1998), Núm. 71.

Elizondo Mayer-Serra, Carlos, "Santa sociedad (in) civil", **Reforma**, (México: viernes 3 de agosto del 2001), Núm.LXVI, año 2001, pág. 22.

Fernández Santillán, José, "Sociedad Civil y Derechos Ciudadanos", **Letras Libres**, (México: febrero de 2001), Núm. 12.

Fernández Santillán, José, "Consideraciones relativas a la sociedad civil y a los derechos ciudadanos" en **Letras Libres**, (México: febrero del 2000), Núm. 26, año III.

Frederickson, H. George, "Hacia una teoría de lo público para la administración pública" en **Revista del CIDE Gestión y política pública**, (CIDE México: julio-diciembre de 1992), Núm. 1, vol. I.

Frederickson, H. George, "The Repositioning of American Public Administration" en **Political Science and Politics**, (American Political Science Association, Washington: December 1999), Núm. 68.

Fukuyama, Francis, "El futuro de la democracia. La primacía de la cultura" en **Revista ESTE PAÍS**, (México: noviembre de 1995), Núm. 49.

Guerrero Gutiérrez, Eduardo, "Competencia política y buen gobierno, los efectos de la competencia electoral en la administración pública" en **Revista Enlace**, (Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, (México: abril-junio de 2001), Núm. 52, Nueva Época.

Guerrero, Omar, "El 'management' público: Una torre de babel" en **Convergencia. Revista de la UAEM-FCPyAP**, (Estado de México, Méx.: septiembre-diciembre de 1998), Núm. 17, año 5.

Hood, Christopher, "A Public Management For All Season" en **Revista de Public Administration**, (California University: spring, 1991), Núm. 73, vol. 60.

Huntington, Samuel P., "Political Development and Political Decay" en **World Politics**, (Yale University: 1965), Num. 154, vol. 17.

José Antonio Ocampo, "Retomar la Agenda del Desarrollo", VI Congreso del CLAD, del 5 al 9 de noviembre de 2001, Buenos Aires, Argentina, en **Revista IAPEM**, (Estado de México: septiembre-diciembre de 2001), Núm. 50,

León y Ramírez, Juan Carlos, "El Problema de la Confidencialidad Gubernamental y la Gestión Pública en el Contexto de la Transición Democrática", En **Cuadernos de Trabajo FCPyS UNAM**, 1999

León y Ramírez, Juan Carlos, "El salto de la posmodernidad: el redimensionamiento de lo público". En **Cuadernos de Trabajo FCPyS UNAM**, 2000.

León y Ramírez, Juan Carlos, "El carácter público del Estado" en **Revista Conmemorativa de 25 aniversario "El estado del arte de la administración pública"**, (CNCPyAP, México: 1999), Núm. 45, año 5.

León y Ramírez, Juan Carlos, "La corresponsabilidad ciudadana en la gestión gubernamental y la rendición de cuentas en el proceso de transición a la democracia", (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México: año 2000), **Cuaderno de Trabajo**. Núm. 30.

Méndez, José Luís, "¿Vieja o nueva administración pública? Una propuesta ante los dilemas de la modernización administrativa" en **Revista Reforma y Democracia** (CLAD, Venezuela: 1999), Núm. 13.

Merino, Mauricio, "De la Lealtad Individual a la Responsabilidad Pública" en **Revista de Administración Pública**, (INAP, México: 1996), Núm. 9.

Molinar, Juan, "Escuelas de interpretación del sistema político mexicano" en **Revista Mexicana de Sociología**, (IIS-UNAM, México: abril-junio, 1993), Núm 2, año LV.

Nickson, Andrew, "Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en America Latina: el caso del New Public Management" en **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, (Caracas, Venezuela: octubre de 2002), Núm. 24.

Pérez Salazar, Mauricio, "La genealogía del liberalismo: Una lectura económica del 'Segundo tratado sobre el gobierno civil' de John Locke" en **Revista de economía institucional**, (Colombia: noviembre de 1999), Núm 1.

Ramío, Carlos, "Los problemas de implantación de la nueva gestión pública en administraciones públicas latinas: modelos de Estado y cultura institucional" en **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, (Caracas: 2001), Núm. 21.

Ramos, Ramón, "La *jaula del poder*; reflexiones sobre las sociedades democráticas" en **Artículos de la Razón Práctica**, (Venezuela: enero de 1994), Núm. 39.

Roitman Rosenmann, Marcos, "La lucha contra la corrupción en el capitalismo del siglo XXI" en **La Jornada**, (México: 11 de Junio de 2001), Núm. 59.

Rolando Barrera Zapata, "¿Y la reforma de la burocracia?" En **Revista del IAPEM**, (Estado de México: septiembre-diciembre de 2001), Núm. 50.

Sánchez González, José Juan, "La agenda pendiente en la reforma del Estado" en **Revista Enlace**, (Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México: enero-marzo de 2001), Núm 51, Nueva Época, pág. 34.

Sánchez González, José Juan, "La gestión pública: Una aproximación teórica y práctica" en Juan de Dios Pineda Guadarrama (Comp.), **Instituciones, políticas públicas y gobiernos locales. Ensayos del diplomado nacional en políticas públicas y gobierno local**, UNAM/IIS-CNCPyAP-Fundación Ford-UAEH, México, 2000.

Sánchez González, José Juan, "Revisión al modelo estratégico para la innovación gubernamental del gobierno de Vicente Fox" en **Revista del IAPEM**, (México: enero-abril de 2001), Núm. 48.

Schlesinger Jr., Arthur, "¿Tiene futuro la democracia?" en **Revista ESTE PAÍS**, (México: noviembre de 1997), Núm. 86.

Steinsleger, José, "Corrupción, corruptometría y corruptólogos" en **La Jornada**, (México: miércoles 15 de Agosto del 2001), Núm. XXXLV.

Therborn, Göran, "Dialécticas de la Modernidad" en **Revista Encuentro XXI**, (Santiago de Chile: primavera del Sur, 1996), Núm. 6. (Está traducido por Manuel

Riesco del **New Left Review**, Chicago y San Francisco: enero-febrero-abril de 1996, Núm. 215).

Thoening Jean-Claude, "Falta título de artículo" en **Revista Gestión y Política Pública**, (CIDE, México: 1997), Núm. 1, vol. VI.

Valencia Alonso, Francisco, "La aplicación de las nuevas tecnologías a la gestión tributaria" en **Revista Los Nuevos retos del Sector Público ante la Unión Monetaria Europea**, (Madrid, España: Junio de 2000), Núm. 14

Vargas Hernández, José Gpe. y Ramiro Rivera, "Algunas apreciaciones en torno a la corrupción en México" en **Revista Probidad**, (Sinaloa, México: 17 de diciembre de 2001-enero de 2002), Núm. 30.

Documentos electrónicos

Arellano Gault, David, "Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México" en **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, (Caracas, Venezuela: julio de 2002), Núm. 23.
<http://www.clad.org.ve/rev23.html>

Biblioteca de Consulta Microsoft® Encarta® 2005. © 1993-2004 Microsoft Corporation.

Castells, Manuel, "Hacia el Estado Red. Globalización e instituciones políticas en la nueva época de la información", Seminario Sociedad y reforma del estado, Ministerio de Administração Federal e Reforma do Estado, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, 1998, São Paulo.
<http://www.esterkaufman.com.ar/varios/mi%20web/IIG%20Redes%20Fleury.htm>

Cunill Grau, Nuria, "Mercantilización y neo-clientelismo o reconstrucción de la Administración Pública Retos de las reformas de segunda generación" en **Revista Nueva Sociedad**, (Buenos Aires, Argentina: 1999), Núm. 160.
<http://www.boletinaps.org/boletin/boletin6/5.html>

Edwin G. West, "Property Rights in the History of Economic Thought: From Locke to J. S. Mill", Carleton University, Department of Economics, 2001.
<http://www.carleton.ca/economics/cep/cep01-01.pdf>

Enciclopedia Microsoft® Encarta® 2002. © 1993-2001 Microsoft Corporation.

Fuentes, Carlos, Discurso ante el Senado de la República de México, el 16 de noviembre de 1999. amadeo.sola-gardello@cec.eu.int

Gallardo Velásquez, Anahí, María Isabel Camargo Vázquez y María Teresa Magallón Díez, "El rediseño organizacional y la organización que aprende" en **Revista Gestión y estrategia**, (UAM-Azcapotzalco: enero-junio de 1999), Núm. 15.
<http://www-azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num15/doc08.htm>

Gobierno neocelandés. <http://nzpub.gob.org>

Guerrero, Omar, "Principios de administración pública", Escuela Superior de Administración Pública de Colombia, Biblioteca Digital. <http://omega.ilce.edu.mx:3000/biblioteca/sites/csa/principio/inicio.html>

Iragui, Jorge Alberto, "El rol del sistema político-administrativo en las sociedades post-capitalistas: el caso de los países emergentes" en **Revista del CLAD**. <http://www.clad.org.ve/anales6/iraquelr.html>

Luis Gaj, **Administração estratégica**, Ática, Brasilia, 1993, pág. 18. Citado por Oliek González Solán, Jorge De la Vega Yabor, Néstor Loredó Carballo y Pedro L. Del Pozo Álvarez, **Los Sistemas de Control de Gestión Estratégica para las organizaciones**, pág. 14. <http://.gestiopolis/recursos2/documentos/fulldocs/ger/sisgesestraoliek.pdf>

Memorandum on Plain Language, EE.UU., junio de 1998, calendario de uso obligatorio del lenguaje para el 1º de Enero del 2002, URL http://www.blm.gov/nhp/NPR/pe_toc.html

OCDE, **Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries**, (Paris: 1995). www.ocde.org.com

OCDE, **Ética y gestión pública**.

<http://www.oecd.org/oecd/pages/home/displaygeneral/0,3380,EN-about-31-nodirectorate-no-no-no-31,FF.html#Top>

Ormond, D y Löffler, E., "New Public Management: what to Take and what to Leave", III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 14 al 17 de octubre, 1998. <http://clad.org.com>

Penso D Albenzio, Cristina Teresa, "Perfil de los gobiernos y las capacidades de gobernación" en **Revista Gestión y Estrategia**, (UAM-A: enero-diciembre de 1997), Núms. 11-12. <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num11y12/doc06.htm>

Penso D Albenzio, Cristina Teresa, "La construcción de políticas públicas: Estado más sociedad" en **Revista Gestión y estrategia**, (UAM-Azcapotzalco: julio-diciembre de 1998), Núm. 14. <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num14/doc01.htm>

Pereira Bresser, Luiz Carlos, "De la Administración Pública Burocrática a la gerencial" en **Revista del CLAD y Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado**, (Brasilia: 1996). <http://www.clad.org.ve/1581300.html#14>

Ramírez Alujas Álvaro Vicente, "Reforma del Estado y modernización de la gestión pública. Lecciones y aprendizajes de la experiencia chilena" en **Revista Electrónica Instituciones y desarrollo**, (Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España: 17 de diciembre de 2002). http://www.iigov.org/revista/?p=12_07

Ruano, Leticia, **De la contradicción de los otros por nosotros a la construcción del nos-otros**. <http://educación.jalisco.gob.mx/consulta/educar/12/12Letic.html>

Vargas Hernández, José Gpe., *Las relaciones de los fundamentos teóricos entre la nueva economía política, la nueva gerencia pública y la nueva política social*, (Universidad Francisco Gaviña). <http://www.ufg.edu.sv/ufg/red/econopol.html>

Schuster Fonseca, Juan, *Modernización administrativa y profesionalización de los servidores públicos en México*. <http://www.uv.mx/iiesca/revista4/modernizacion.htm>

Ponencias, discursos.

Arellano-Gault, David y Enrique Cabrero Mendoza, "Is the New Public Management and theory of organization an anti-liberal argument? The consequences in terms of justice and organizational ethos", Seminario Reconstruyendo instituciones bajo incertidumbre: Defendiendo a las organizaciones en el Nuevo siglo, CIDE y *Revista Gestión y Política Pública*, el 16 de enero del 2004, Universidad iberoamericana, México.

Baraka, Abdeslam, "Tradición y modernidad", Discurso pronunciado por el embajador de Marruecos en el Centro de Relaciones Internacionales de Argentina, 3 de noviembre de 1999, Argentina.

Crozier, Michel, "La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública", (Trad. Sabeth Ramírez), I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, del 7 al 9 de noviembre de 1996, Río de Janeiro, Brasil.

Moyado Estrada, Francisco, "Gestión pública y calidad: hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público", VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, del 8 al 11 octubre de 2002, Lisboa, Portugal.

Ortiz, Renato, "La modernidad-mundo Nuevos referentes para la construcción de las identidades colectivas", Seminario sobre Fronteras culturales: Comunicación e identidad en América Latina, 16 de octubre de 1996, Sterling, Escocia.

Przeworski, Adam, "Democracia y Representación", Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, del 15 al 18 de octubre de 1997, Venezuela.

Informes y publicaciones de organismos internacionales

Banco Mundial, *Informe Anual Económico*, Enero 2001.