



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

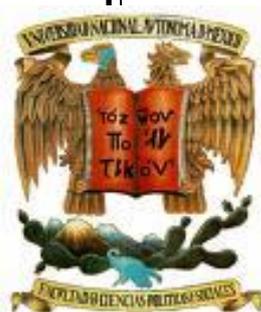
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES, ACATLÁN

LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL EN TIEMPOS POSMODERNOS

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

P R E S E N T A:
LUIS ALFREDO HERNÁNDEZ AVENDAÑO



TUTOR DR. ROBERTO MORENO ESPINOSA

CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO D.F. MAYO 2009



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 Erandi Beu Ribe, mi hija linda que es mi aliento para seguir adelante, este esfuerzo es por ti. A mis papás, por su amor y su apoyo en todas sus formas, sin ellos, este proceso no se hubiera cumplido; disfrútenlo al igual que yo. A mi hermano, por su invaluable apoyo, gracias Vicko. A Lilian por el apoyo y ánimos que me dio para cumplir con este anhelo.

Agradecimientos:

Durante este proceso de aprendizaje que englobó tanto el estudio de diversos temas como su posterior realización en esta tesis, es un logro tanto institucional como de interlocución con distintas personas, es pues resultado de una acción colectiva. Por ello, agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México, el que me haya permitido realizar este anhelo, en sus aulas y bibliotecas, en sus diversas actividades académicas, pero sobre todo, poder regresar a cumplir un deseo interrumpido hace ya 10 años, y sé, que en un futuro, recompensarla por todo lo que me ha dado desde mi ingreso al bachillerato hasta el posgrado. Asimismo reconozco el apoyo brindado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por la beca otorgada con la cual pude realizar este posgrado.

Una parte fundamental de las ideas aquí discutidas, son resultado del constante diálogo que tuve con el Dr. Roberto Moreno Espinosa, quién desde un principio me dio su apoyo para hacer esta investigación. Con el transcurso del tiempo, el Dr. Moreno no sólo ha sido para mí una guía en este proceso, sino un amigo en quien confiar, gracias por confiar en mí y en la libertad de hacer este tipo de investigación. Parte fundamental también en este desarrollo, fue la Dra. Bertha Lerner Sigal, quien en compañía con el Dr. Moreno en las sesiones de los seminarios de investigación, dio oportunas argumentaciones, puntos de vista, así como referencias bibliográficas y hemerográficas para la realización de esta tesis. Durante esas sesiones, hubo un coloquio en el cual se invitaron a dos profesores reconocidos en materia de gestión municipal de la Universidad Autónoma Metropolitana para que dieran sus puntos de vista al respecto: al Lic. Gerardo Zamora Fernández de Lara, a quién agradezco no sólo por esa ocasión, sino por las posteriores reuniones y lecturas del borrador, así como sus comentarios y dudas al respecto; y al Dr. Rigoberto Ramírez quien también participó en esa sesión y me otorgó argumentaciones para el desarrollo de la tesis; a ambos, muchas gracias, pero más, por el aprecio de que me han dado desde mi estancia en la UAM.

Mis agradecimientos a mis sinodales que nombraré por orden alfabético: Dr. José Juan Sánchez; Mtro. Juan José Sanabria; Dr. Medardo Tapia; Dr. Rigoberto Ramírez. A cada

uno, agradezco los comentarios y observaciones que hicieron a la tesis, las cuales fueron muy oportunas y que me hicieron comprender de mejor manera el análisis sobre el objeto de estudio. Gracias por la oportunidad de conocerlos y aprender de su amplia experiencia, pero sobre todo, por la amistad otorgada.

En este proceso han intervenido diversas personas, ya sea leyendo o dándome puntos de vista, a todos ellos, muchas gracias: a mis profesores del programa de quienes comprendí de mejor manera la gestión pública en especial a los siguientes catedráticos: Dr. Ricardo Uvalle, Mtro. Daniel Acosta, Dr. Víctor Manuel Martínez. No puedo dejar de mencionar las enseñanzas que me dio el Mtro. Miguel Carbajal en las sesiones de los sábados, gracias por ello y por la amistad. Menciono también aquellos profesores con los cuales, gracias al programa de posgrado, pude conversar e intercambiar ideas: Dra. Nuria Cunill Grau de la que aprendí mucho en el seminario y me dio importantes ideas al respecto para el desarrollo de este trabajo; al Dr. Rodolfo García Del Castillo por sus comentarios cuando desarrollaba la parte de los municipios; al Dr. David Arellano quien leyó el protocolo e hizo importantes anotaciones al respecto sobre la Nueva Gerencia Pública; al Dr. Tom Christensen y al Dr. Nils Brunsson quienes en sus seminarios y con sus ideas pude comprender de mejor manera tanto la Gestión Pública como las organizaciones públicas. Parte destacada de este proceso, fue mi estancia en la Universidad Autónoma de Campeche, ya que ahí pude adquirir mucho mayor conocimiento de los municipios y, al mismo tiempo, desarrollo de habilidades en búsqueda de artículos en bases de datos en internet, en específico al Mtro. Alfredo López Chan, al Mtro. Jan Ceuppens y al Dr. Gerardo Mixcoátl.

A mi primo Eduardo Hernández San Juan, por apoyarme en momentos de difícil situación económica, al invitarme a supervisar eventos de la agencia RRT, y al mismo tiempo, a José Somellera (Pepe) quien creyó en mí y por seguir confiando en mí.

Por último, a mis amigas y amigos que me han apoyado y dado ánimos en este proceso: Ilithya Guerrero, Wendy Pacheco, Patricia Lázaro, Guadalupe Reyes, Diana Castro, Izzy Nery, Suemí Luna, Carmina Jasso, Rocío Herrera, Ayrham Bernal, Ernesto Palacios, Maximiliano García, Manuel Zavaleta, Arturo Hernández, Israel Moreno, Armando Martínez, Mario Juaréz[†], Javier Flores, Alejandro Salmerón, Luis Alfredo Sánchez Ildelfonso, Germán Ruiz, Luis Carranza, Juan Ramón Martínez.

If the doors of perception were cleansed, everything would appear to man as it is: infinite.

For man has closed himself up, till he sees all things thro' narrow chinks of his cavern

(Si las puertas de la percepción se depurasen, todo aparecería al hombre como realmente es: infinito. Pues el hombre se ha encerrado en sí mismo hasta ver todas las cosas a través de las estrechas rendijas de su caverna.)

William Blake

The Marriage of Heaven and Hell

La democracia no es el silencio, es la claridad con que se exponen los problemas y la existencia de medios para resolverlos.

Enrique Múgica Herzog

«... Todas las madrugadas el pueblo tiembla con el paso de las carretas. Llegan de todas partes, copetadas de salitre, de mazorcas, de yerba de pará. Rechinan sus ruedas haciendo vibrar las ventanas, despertando a la gente. Es la misma hora en que se abren los hornos y huele a pan recién horneado. Y de pronto puede tronar el cielo. Caer la lluvia. Puede venir la primavera. Allá te acostumbrarás a los “derrepentes”, mi hijo.»

Juan Rulfo

Pedro Páramo

Índice

Introducción	7
Capítulo 1	
De la Burocracia a la Gestión Pública	13
1.1 La Condición Moderna.....	15
1.2 El Modelo Organizacional weberiano-burocrático y el Estado de Bienestar.....	19
1.2.1 El Estado de Bienestar.....	20
1.2.2 El Modelo Organizacional weberiano-burocrático.....	31
1.3 El Estado Neoliberal y la Gestión Pública.....	36
1.3.1 El Estado Neoliberal.....	36
1.3.2 La Gestión Pública.....	42
1.3.3 La Nueva Gestión Pública.....	48
Capítulo 2	
Teoría Organizacional y Gestión Pública Postmoderna	65
2.1 La Condición Postmoderna.....	72
2.2 La Teoría de la Organización desde la perspectiva Postmoderna.....	79
2.2.1 Explorando las Ideas de Baudrillard, Lyotard y Derrida para la Construcción de la Teoría Organizacional Postmoderna.....	80
2.2.2 La Construcción Epistemológica y Ontológica de los Fundamentos Organizacionales en la Postmodernidad.....	86
2.2.3 Fundamentos de la Teoría Organizacional Postmoderna.....	90
2.3 La Gestión Pública del Nuevo Milenio.....	94
2.3.1 La Gestión Pública y el Tratamiento de la Complejidad Social.....	96
2.3.2 La Gestión Pública Deliberativa.....	102

Capítulo 3

La Gestión Municipal en la Postmodernidad	117
3.1 El Municipio Mexicano y su Agenda Pública.....	118
3.2 La Modernización Municipal: en la búsqueda de las tres E.....	132
3.3 La Gestión Pública Municipal en la Postmodernidad	137
3.3.1 Formas Alternativas de la Organización Municipal	137
3.3.2 La Gestión Pública Municipal en el Postmodernismo. Una Forma Alternativa de Hacer Gestión Local.....	145
Conclusiones	166
Bibliografía	175

Introducción

En gran parte del siglo XX, los municipios en nuestro país se caracterizaron por ser gobiernos débiles debido a su fragilidad institucional, la carencia de una verdadera fuerza política y la falta de recursos económicos, materiales y humanos para desempeñar su gestión adecuadamente, por mencionar algunos de los más importantes. No obstante, debido a factores internos y externos al país, los municipios han recobrado su importancia, por lo que hoy son fuente principal de estudios y análisis tanto de su administración como de los asuntos públicos que les rodean. Uno de estos aspectos que más se ha investigado es el referente a la gestión pública, ya que en la actualidad los municipios son las entidades de gobierno que más han llevado a la práctica nuevos modelos organizacionales, esto debido principalmente a dos factores: por un lado, el período de gobierno, que en la mayoría de los estados tiene una duración de tres años; y en segundo lugar, los gobiernos locales requieren dar respuestas casi inmediatas a los problemas a los cuales están circunscritos, ya que ante el período de gobierno tan corto, la solución de estos problemas pueda ser utilizado por el partido político en el gobierno para posicionarse frente a sus adversarios. Aunado a ello, se han realizado en el país discusiones académicas sobre los aspectos en los cuales se deben poner énfasis en los gobiernos locales, lo que culminó con una agenda para la reforma municipal, en ella se plantearon cuatro ejes fundamentales: estructura financiera del Ayuntamiento y coordinación fiscal; integración política del ayuntamiento y participación ciudadana; organización y gestión de la administración municipal; y, competencias y coordinación intergubernamentales. Así pues, los círculos académicos propugnaron por una nueva administración pública que tomará en cuenta los entornos sociales, económicos, políticos e institucionales; también que fuera un gobierno que promocionará a través de su gestión la equidad social y fuera al mismo tiempo, acorde con los valores democráticos, todo ello sustentado mediante el arreglo y la negociación con los distintos actores sociales.

Esta encomienda se debe a que la Administración Pública en ese siglo XX tuvo como referente organizacional el modelo burocrático, el cual no sólo fue legitimado por el Estado al adoptarlo para el desarrollo de las funciones y labores cotidianas de su gobierno, sino que también fue producto de la institucionalidad establecida en el ambiente, es decir, la fuerza del modelo se respaldó en las apreciaciones esparcidas por hombres notables de la época (principios del siglo) como fueron personas ilustres, personal académico de renombre, funcionarios destacados, entre otros, quienes argumentaron sobre las bondades del modelo. Se destacó que uno de sus principales elementos era el cálculo de la acción, que permitía no sólo el control y la vigilancia de los empleados mediante leyes y normas, sino también, la facultaba para alcanzar sus objetivos y metas de un modo racional. Este modelo sirvió en gran medida para realizar las tareas del Estado de Bienestar que después de la Segunda Guerra Mundial se afianzó en los diversos países occidentales; cabe mencionar que bajo este esquema de Estado, lo público fue en muchas ocasiones sinónimo de gubernamental, por lo que los ciudadanos no pocas veces fueron considerados solo como electores. Este modelo facilitó en gran medida que se mantuvieran las formas de producción y de consumo en masa; era el auge de lo que unos autores han denominado modernidad americana. Esta época se distinguió por una sociedad industrializada, resultado de las formas de producción apoyadas en los principios del taylorismo-fordismo, que logró homogenizar preferencias y servicios hacia la población. Aunado a ello, la ciencia, en especial, la administración que se desarrolló en los Estados Unidos fue impregnada de una lógica positivista en la cual las organizaciones se concibieron como entidades estables, coherentes, ordenadas, homogéneas y unidas, en las cuales las conductas de las personas se racionalizaron hacia una función en especial a través del control subjetivo del sujeto¹. Así pues, los hombres siguieron a las organizaciones.

¹ La psicología fue utilizada como instrumento argumentativo tanto científica como técnicamente para convencer a los individuos de lograr las metas de la organización, es la conversión de teoría psicológica a tecnología para administrar la intersubjetividad.

Las reformas y las modernizaciones que se efectuaron en la administración pública durante las últimas cuatro décadas estuvieron sustentadas en esta lógica *cognitivo-funcionalista*. Esta tríada de elementos (modernidad, burocracia y Estado Benefactor) trajo diversos logros pero al mismo tiempo desatinos durante tres décadas.

Sin embargo, el cuestionamiento a los progresos de la modernidad aunado a las crisis financieras y económicas de finales de los años sesenta y principios de los setenta, dieron origen, a reformas encaminadas a Establecer un Estado Neoliberal. Empero, los cambios en la Administración Pública continuaron bajo la lógica *cognitivo-funcionalista*, por lo que el cambio, el caos y la inestabilidad en la organización se analizaban como fenómenos patológicos.

Al reflexionar sobre la modernidad y sus consecuencias, surgió una alternativa denominada postmodernidad, la cual argumentó la fragmentación y la construcción social, discursiva de la realidad y de la subjetividad. Ante ello, la complejidad social emerge con todas sus aristas, ya que, la construcción de la realidad no surge como un acto deliberado de la razón, sino como producto de las conversaciones, de la utilización del lenguaje. Esto permite concebir que la realidad sea más enmarañada y dinámica. Ante ello, se establece que tanto el cambio, como la inestabilidad y el caos son componentes normales que se presentan en las organizaciones y que por lo tanto se debe navegar con ellos, no tratar de eliminarlos. De esta manera, las organizaciones deben ser entidades que aprendan, virtuales, que integren la paradoja y la oscilación de los cambios. Esta complejidad no sólo está presente al interior de la organización, sino también afuera de ella. Su entorno es dinámico y heterogéneo, es mucho más turbulento e incierto. Así pues, las organizaciones se conciben con una perspectiva diferente, en la que el lenguaje vinculado con el aprendizaje, tanto al interior como al exterior de ellas, pueden generar redes que las hagan mucho más flexibles, que atiendan de mejor manera los cambios del entorno. Consecuentemente, es indispensable establecer redes sociales, que se sustenten en el diálogo, que sea a través de conversaciones que faciliten el compartir aprendizajes y conocimientos, experiencias de vida. Con esto, se posibilita la creación de un futuro

compartido, en el cual intervienen tanto ciudadanos como gobierno en su conformación. Esto es posible debido a una reconceptualización de lo público, que ya no es sinónimo de gobierno, sino que éste es un elemento más que lo conforma, donde lo público es conformado por diversos actores y agentes.

Así pues, el nuevo perfil de la administración pública requiere por lo tanto un cambio tanto en sus estructuras como en sus valores y normas, es decir, un cambio organizacional entendiéndose éste no sólo en las estructuras sino en sus reglas y normas, un cambio cognoscitivo y procedimental en la administración pública. ¿Sobre qué fundamentos debemos comprender este cambio en los gobiernos locales? En la idea de generar una organización postmoderna, es decir, establecer una gestión pública local que, con base en el enfoque dialógico, facilite el desarrollo de capacidades y descubrimientos de realidades al interior de la entidad, y al mismo tiempo, que instituya formas dinámicas de gestión y participación con los ciudadanos, con el fin de tratar los asuntos públicos significativos de la comunidad en cuestión de manera coparticipativa y cooperativa. Una gestión postmoderna atiende, descubre, comprende y analiza las diversas realidades de forma conjunta entre gobierno y ciudadanos.

Esta investigación tuvo por objetivo analizar la vinculación, por un lado, de la modernidad con el modelo burocrático y el Estado (Bienestar y posteriormente Neoliberal) para comprender el por qué el Estado optó por este modelo y las consecuencias que se presentaron en la relación gobierno-sociedad; el otro razonamiento fue sobre la relación entre posmodernidad y teoría de la organización con enfoque posmoderno, esto nos ayudó a entender que dadas las situaciones actuales de cambio y transformación vertiginosa que se presentan en la sociedad, así como los paradojas y complejidades al interior de las organizaciones, es necesario cambiar el entendimiento de la gestión pública no solamente como una herramienta que se aplica al interior de las organizaciones públicas para mejorar sus capacidades de atención hacia la sociedad y perfección de sus propios recursos, sino también, como instrumento que permite vincular estrechamente la

relación entre gobierno y sociedad que de forma conjunta analizan, discuten, aprenden y ejecutan los posibles cursos de acción para tratar los asuntos públicos que les competen.

Una vez examinado lo anterior, se utilizaron estos elementos para identificar el proceso de la gestión pública municipal y con ello se propuso una alternativa de gestión que implica tanto a la organización como la participación pública, un modelo integral, dada la relevancia que presenta este orden de gobierno en la sociedad mexicana.

El tratamiento de esos elementos analizados por separado no implica, que en la realidad haya una frontera infranqueable entre modernidad y posmodernidad, por el contrario, elementos de uno y otro bando se encuentran entremezclados y conviviendo entre sí. El método utilizado es solo con fines analíticos. Este análisis de la gestión pública se desarrolló con base en un enfoque organizacional, ya que nos permitió comprender que la gestión pública tiene un doble cometido dado éste adjetivo: atiende tanto lo público de la organización como lo público de la sociedad.

El primer capítulo se realizó un estudio de la modernidad como una época que estableció una lógica particular para comprender los fenómenos sociales. Esta modernidad en principio europea y después americana, promovió la razón como fuente única de aprendizaje y conocimiento, dejando a un lado las subjetividades. La burocracia como modelo organizacional, se sustentaba en el cálculo de la acción, por lo que sus actividades estaban racionalmente definidas así como sus funciones. El Estado Benefactor se apoyó en este modelo para legitimar el proceso de producción y consumo en masa, otorgando derechos y garantías sociales a los todos los individuos. En Latinoamérica se siguió este modelo de Estado y se estableció un patrón similar, el Estado Desarrollista se respaldó en esta perspectiva de derechos y garantías sociales, y, aunque la administración fue investida de burocracia, ésta se desarrolló en la realidad como patrimonialista. Después de tres décadas, hubo una crisis del modelo de Estado y se cambió por un modelo de Estado Neoconservador. Esto trajo consigo una serie de reformas en la Administración

Pública que intentaron hacerla más eficiente y eficaz bajo los principios del mercado, esto trajo consigo la implementación de la Nueva Gestión Pública.

En el segundo capítulo se ilustró como la pluralidad y la complejidad se reconceptualizan, es la época de la postmodernidad, donde los metarelatos de la modernidad se han destruido, los mitos se han acabado y surge la incertidumbre sobre el futuro. La postmodernidad como época, admite la pluralidad en lugar de la homogeneidad, existen paradojas sobre lo global y lo local, se desarrollan las redes, se acentúan los conflictos y aumentan los desequilibrios. Con el postmodernismo, la comunidad es el centro de análisis, es el descentramiento del sujeto, lo que permite comprender mejor al ser humano. Ante ello, las organizaciones se ven afectadas por los factores de caos, complejidad e inestabilidad, ante ello, la teoría organizacional postmoderna rescata de Lyotard, Baudrillard y Derrida las ideas para la creación de una teoría sustentada en el diálogo. Y es que a través de los estudios de estos autores mencionados, el lenguaje tiene un papel importante en la creación de la realidad, ya que es éste que la genera través de conversaciones, de diálogos. Con base en esto, se presenta una alternativa de gestión pública en un doble sentido: al interior de la misma entidad y su gestión con los ciudadanos. Así, las organizaciones siguen a los hombres.

En el tercer y último capítulo, se hizo un recorrido sobre la literatura de los municipios mexicanos, la importancia que han recobrado en las últimas tres décadas así como la construcción de su agenda. Este marco contextual nos ayudó para ofrecer una alternativa de gestión municipal sustentada en parte por las ideas establecidas en el capítulo precedente, y otras desarrolladas específicamente para este orden de gobierno.

Capítulo 1

De la Burocracia a la Gestión Pública

Hoy día el gobierno tiene ante sí, una serie de desafíos y retos que, las sociedades actuales demandan de él una mayor capacidad de acción frente a los diversos problemas complejos que las aquejan. Las sociedades se han abierto a diversos temas que distintos grupos organizados han impulsado y que plantean la discusión de nuevos asuntos públicos de índole político, social, cultural, ambiental, sexual, reproductivo, económico, biológico, por mencionar solo algunos. Estos cambios, también se ven reflejados en la Administración Pública¹ y su modelo organizacional burocrático. La racionalidad burocrática, eje fundamental del arquetipo, es cuestionada ante la complejidad de su entorno, y se exige a las organizaciones públicas una mayor flexibilidad y capacidad dada la diversidad de los asuntos públicos. Esto ha dado pie a que los ciudadanos en los espacios públicos tengan una mayor injerencia en el debate y en las formas en que pueden resolver los problemas públicos; estos nuevos derroteros de la vida pública se deben en parte a una mayor democratización de los sistemas políticos. La consecuencia de estas formas de interacción en los espacios públicos ha dado lugar a debates sobre el papel que debe desempeñar el Estado y el gobierno en las sociedades actuales. Uno de esos debates es el relacionado con la Gestión Pública. La Gestión Pública tiene a partir de las dos últimas décadas del siglo XX una fuerte presencia en los debates académicos y es cada vez más frecuente hablar de gestión en lugar de administración en los gobiernos. Esto nos lleva a preguntarnos ¿Por qué la gestión pública no tuvo una fuerte presencia durante gran parte del siglo pasado? La respuesta proviene envuelta en una tríada de elementos fundamentales sobre la que se construyó el mundo occidental en gran parte del siglo XX: modernidad, Estado Benefactor, burocracia.

El análisis de este primer capítulo, inicia por explicar la modernidad, sus características y sus implicaciones tanto para la conformación del Estado de Bienestar como para el modelo weberiano

¹ Es importante hacer notar una diferenciación entre los usos de sentido de la palabra Administración Pública en este texto: cuando nos refiramos a la organización pública en un sentido formal, i.e. la que ejecuta las acciones del Estado y del gobierno usaremos Administración Pública; mientras que, cuando nos refiramos a la actividad, esto es, a los procesos que garantizan la ejecución de las acciones públicas del gobierno nos referiremos como administración pública.

burocrático; esta relación de modernidad, Estado Benefactor y burocracia es importante para consolidar una visión de mundo occidental sobre las demás formas societales existentes. Es la razón, el principal instrumento sobre el cual se construyó una nueva realidad, con ella, el progreso que trajo consigo la modernidad era resultado de que no existía otra forma de diseñar el nuevo rumbo de la humanidad. El esparcimiento de los valores de la modernidad son propicios para homogenizar la forma de adquirir y crear conocimientos de forma pragmática creando con ello certidumbres científicas, esto repercutió en la Administración Pública, que encontró en la ley, la única manera de atender los asuntos públicos que aquejaban a la sociedad, pues con ella se tenía la certidumbre de resolver los problemas. Esto permitió la consolidación del Estado de Bienestar² que fue fundamental para la forma de producción fordista y el afianzamiento del modelo weberiano-burocrático. En América Latina el Estado buscó el desarrollo mediante procesos productivos hacia el interior de los países y donde su intervención estatal fue fundamental; así se generó una matriz Estadocéntrica³, que permite explicar este proceso y donde la reforma administrativa que buscaba implementar el modelo ideal de burocracia falla debido a que los factores que intentaba cambiar no solo permearon a la administración sino al sistema político mismo.

Sin embargo, el agotamiento del modelo económico que durante tres décadas permitió crecimientos constantes en los países desarrollados provocó una crisis tanto económica, como fiscal, social y política. La prestación de servicios era insuficiente y no se lograba tener mayores tasas de empleo. El Estado de Bienestar no pudo ya atender satisfactoriamente estas demandas, su omnipresencia en todos los espacios públicos hizo surgir voces en su contra y ante la igualdad que promovía el modelo, se buscó la libertad, principalmente la libertad de decidir. La reforma del

² El Estado de Bienestar es una variante del Estado Social, el cual surge después de la Segunda Guerra Mundial donde a través de la idea economicista del keynesianismo se trata de evitar las fallas que produce la libre competencia del mercado, aplicando para ello, diversas políticas en donde el Estado interviene para lograr el adecuado equilibrio económico, y obteniendo con ello el beneficio de los actores económicos y de la sociedad misma. El concepto de Estado Social, se refiere al Estado que protege los derechos sociales (salud, educación, vivienda, trabajo) mediante su consagración en constituciones políticas y, los garantiza con la creación de instituciones y políticas públicas abocadas a cada uno de estos derechos. Notas tomadas en el **Seminario Internacional sobre Garantías Sociales**, realizado en el Palacio de Minería, México, agosto de 2007.

³ Nuria Cunill Grau, **La democratización de la administración pública**, seminario realizado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, abril de 2008.

Estado a partir de los años ochenta del siglo pasado hace que se repliegue el Estado reduciendo su tamaño y dejando que el mercado no sólo sea el regulador entre los actores económicos, sino también que fuera un proveedor de servicios públicos. La reforma buscó la implantación de un Estado neoconservador, que estaría ligado a las teorías clásicas de la economía, denominadas como neoliberales, en donde el mercado sería el eje fundamental del desarrollo. América Latina se acogió a estos cambios con lo cual se va al otro extremo de la línea, ahora es una matriz mercadocéntrica, en donde los argumentos, las mejores prácticas y las técnicas de la Nueva Gestión Pública intentarán cambiar a la Administración Pública.

1.1.- La Condición Moderna

La modernidad dentro de la sociedad es un proceso histórico, que debido a varios momentos esenciales como son, el descubrimiento de América, el Renacimiento, la Reforma y la Ilustración, permiten diferenciarla del Medioevo. Es a partir de la Ilustración, que la modernidad encuentra un modelo cultural sustentado en la razón que logra universalidad sobre otras formas de conocer, pensar y sentir.⁴ Este proceso de racionalización provoca la secularización del mundo, donde lo religioso, cosmológico o metafísico deja de tener sentido, y surgen nuevos valores que se sustentan en la racionalidad y que poseen cierta autonomía como son la ciencia, el arte, la política, el derecho y la moral⁵. Con el avance de la ciencia y de la tecnología hacia la segunda mitad del siglo XIX y gracias a la segunda revolución tecnológica⁶, la modernidad será hegemónica y el conocimiento que se desprenda de ella se cimentará en la objetividad y la neutralidad como los principios del hombre moderno, científico, alejado de cualquier engaño proveniente de las supersticiones, los mitos, de la magia y de la religión.

⁴ Migdalia Pineda de Alcázar, *El pensamiento teórico y crítico en tiempos de complejidad e incertidumbre en las ciencias de la comunicación, en Utopía y Praxis Latinoamericana. Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social*, Universidad de Zulia, Año 12, No. 39, Octubre-diciembre de 2007. P 134

⁵ Vania Salles, *Modernidad* en Judith Bóxer y et. al. **El léxico de la Política**, Fondo de Cultura Económica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y Heinrich Böll Stiftung, México, 2000, p 439.

⁶ Las revoluciones tecnológicas son tres: la primera fue la producción artesanal; la segunda la producción mecánica; la tercera la producción automatizada. Daniel Acosta, **Notas del laboratorio Métodos cuantitativos aplicados las tecnologías de punta para el desarrollo institucional**, Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2006.

Es esta separación entre modernos y premodernos una de las aristas de la modernidad, es una construcción que permite incluir o excluir personas, valores, prácticas que tienen como fin obtener la legitimidad necesaria para construir un proyecto o una idea de sociedad u organización o ambas. Los términos que se utilizan en la construcción de esta modernidad traen consigo una carga ideológica y moral, lo cual permite agrupar a su alrededor diferentes prácticas, valores y comportamientos, que son los cimientos de la construcción de ese proyecto. De esta manera, la justificación de tales acciones estará dada por el fin último que se persigue con la modernidad. Es por ello, que existe una pugna conceptual y semántica, pero también política y ética, acerca de quiénes, cuándo, cómo y dónde son los modernos. No sólo los conceptos que emplea no son neutros, sino que han sido utilizados como medios de legitimación y de descalificación, avalan inclusiones y exclusiones, son constructores de mundo⁷.

La modernidad estará unida a la idea del progreso gracias al conocimiento científico y al desarrollo de la tecnología, es la idea positivista que inundará a todas las ciencias. En todas las ramas y disciplinas de la ciencia, no hay pie para otra forma de investigar y hacer ciencia, sino es mediante la racionalidad, la objetividad y la neutralidad; todo lo subjetivo, los sentimientos y las emociones no caben en ella, todo se rige por leyes racionales y certidumbres científicas, creando con ello, un nuevo pensamiento del hombre occidental, una nueva epistemología donde la ciencia es la única fuente de verdad y conocimiento⁸. Se destruyen los mitos fantásticos y religiosos, y se crean nuevos mitos: el racionalizador y el mito del progreso vinculado la idea de futuro y bienestar⁹.

⁷ Lidia Girola, *Tiempo, tradición y modernidad: la necesaria re-semantización de los conceptos*, en *Revista Sociológica*, año 20, número 58, mayo-agosto de 2005 p. 33. Sobresaltado nuestro.

⁸ Migdalia Pineda de Alcázar, *El pensamiento teórico y crítico en tiempos de complejidad e incertidumbre en las ciencias de la comunicación*, op. cit. p 135.

⁹ Julio Amador Bech argumenta que el mito ha sido la forma de saber más importante en la formación de la vida colectiva de las sociedades, ya que es origen y fundamento de las costumbres, las prácticas y las instituciones. El mito está presente en todas las prácticas por medio de las cuales se da forma a una cultura, así, los mitos definen procesos de constitución imaginaria del cosmos, de la naturaleza y de la vida social. Una función sustancial del mito es que configuran el contenido de los procesos y las instituciones que crean y difunden las nociones fundamentales para interpretar y conocer el mundo, para después implantarlas en la vida individual y colectiva. Con la secularización de la vida, surge una oposición entre intelecto y espíritu, por lo que “el intelecto deja de ser guiado por el espíritu y vaga confundido, enrarecido, exaltado, da la espalda a los dioses y se hunde en el laberinto de la inmediatez, en mundo de los práctico-utilitario...el intelecto en rebeldía respecto del espíritu, comienza a mitificar su propia obra. Inventa un destino grandilocuente: el mito del progreso, para ocultar el rostro de la decadencia”. Julio Amador Bech, **Las raíces mitológicas del imaginario político**, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 2004, pp. 7-8 y 101-103.

La sociedad moderna es una sociedad industrial, el mundo es una entelequia técnica y racionalizada, y donde el tiempo como acto mecanicista está sujeto a los engranes de las máquinas, todo funcionando como un reloj suizo, subyugando los ritmos de la vida a esta precisión de tiempos y movimientos¹⁰. Es así que se impone una visión sobre la modernidad, es la americanización de la misma, la cual hace a un lado la visión europea de modernidad vinculada con la civilización de la sociedad. La americanización de la modernidad busca tener las condiciones más favorables para la reproducción del capital sin tener que estar peleando constantemente con las tradiciones de la sociedad que impidan tal logro. Así, la modernidad europea representa mayores obstáculos debido a su fuerte arraigo a las tradiciones, mientras que la modernidad americana encuentra mayores facilidades por su pragmatismo.

En este sentido, la modernidad en el siglo XX, desde una perspectiva histórica encuentra en la americanización su punto más culminante, debido a un estrecho enlace entre la consolidación de la revolución técnica en las fuerzas productivas y el procedimiento capitalista de actualizarla, “sería la conquista del grado más alto de subsunción de la lógica “natural” o lógica del valor de uso de la vida social moderna a la lógica capitalista de la autovalorización del valor mercantil, el grado casi pleno de la identificación entre ambas”¹¹. Por otro lado, la americanización de la modernidad trae dos aspectos significativos que implican un empobrecimiento radical: el primero es la ruptura radical con lo pre-moderno, esto es, rompe con su pasado pagano y cristiano, la cual se relaciona con la modernidad europea y que evita su rápido desarrollo. El segundo aspecto es la imposición de un solo éthos en la vida cotidiana, el éthos protestante o puritano el cual es garante de asegurar el monopolio de ser capitalista; de esta manera, existe una eliminación sistemática de las distintas propuestas de vida o múltiples éthe dentro de la modernidad capitalista¹². La americanización de la modernidad construye una forma artificial de lo natural, es decir, edifica una vida cotidiana de

¹⁰ Omar Guerrero Orozco, **La tecnocracia o el fin de la política**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2006, p 1. Disponible en internet en <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2133>

¹¹ Bolívar Echeverría, *Claves para la comprensión de la “modernidad americana*, ponencia presentada en el Coloquio Internacional **La americanización de la modernidad**, Facultad de Filosofía y Letras UNAM, 21 de agosto de 2007. Disponible en internet en <http://idisk.mac.com/isaacgarcia-Public> p 12

¹² Idem

acuerdo a los valores capitalistas de la sociedad estadounidense que la hacen parecer “natural”; como argumenta Bolívar Echeverría:

“la «modernidad americana» se desentiende de la tarea elemental, *natural*, de todo proyecto civilizatorio concreto, la de crear simultánea y articuladamente en la vida humana una suficiencia para el subsistema de capacidades sociales de producción y una satisfactibilidad para el subsistema de necesidades sociales de consumo. Para ella, la ampliación de las capacidades de producción, por infinitas que sean sus posibilidades de crecimiento, no puede coincidir jamás -obedeciendo a un paralelismo asintótico- con la apertura siempre indefinida, con la insaciabilidad constitutiva, metafísica, de las necesidades de consumo”¹³.

La americanización de la modernidad es pues, una identidad relacionada con el progreso, pero llevado a cabo de manera radical, ya que ha eliminado las barreras culturales, sociales y políticas a las cuales se enfrentaba la modernidad europea. Los valores se reducen a uno solo: la mercantilización de la vida cotidiana. Todo es evaluado conforme a criterios de productividad abstracta o productividad de valor, con ello se puede encontrar lo más eficiente o lo mejor para el desarrollo de los quehaceres diarios en cualquier ámbito. Esto convierte a la sociedad en una industria caracterizada por el conocimiento y la organización; la organización es fundamental para el consumo de masa, sin ella no puede sobrevivir la sociedad industrial, por lo que se convierte en su eje fundamental, no es más un hecho mecánico sino un principio social, sobre el cual se construirá una nueva forma de Estado y de gobierno para garantizar su realización¹⁴.

¹³ Bolívar Echeverría, *Claves para la comprensión de la “modernidad americana*, op. cit. p 21

¹⁴ En efecto, la introducción de obreros especialistas, de tiempos y movimientos así como la introducción de la cadena de montaje fueron los elementos decisivos para la producción en masa. La utilización de la ciencia y de la tecnología fueron los argumentos legítimos para la introducción de estos elementos. Con el uso de la razón, las nuevas prácticas empleadas por Frederick W. Taylor y Henry Ford revolucionan la acumulación de capital, creando con ello, la producción en masa. Ello implicará nuevos análisis para hacer esa producción más eficiente y eficaz. Los estudios sobre la administración y la organización serán relevantes en este sentido. El Estado se reformará para garantizar esta acumulación de capital, generando las condiciones necesarias para su crecimiento y desarrollo. Así, “se inicia una secuencia económicamente enteramente nueva, un nuevo modo y un régimen nuevos de acumulación del capital: surge la producción en masa...con la producción en masa y como condición de ésta, se inicia una nueva secuencia en las modalidades y las prácticas estatales de regulación y control social”. Benjamín Coriat, **El taller y el cronómetro, ensayo sobre el taylorismo, el fordismo y la producción en masa**; 12ª. Edición, Siglo Veintiuno Editores, México, 2000, p 3-5.

1.2.- El Estado de Bienestar y el Modelo Organizacional weberiano-burocrático

En este marco de modernidad y con la Revolución Industrial que logra establecer al capitalismo como la única manera de producción, el Estado comienza a transformarse durante el siglo XIX, al adoptar cada vez más, tanto instituciones como políticas encaminadas, en primer lugar a proteger el sistema capitalista, y en segundo lugar, en proporcionar las condiciones económicas y sociales necesarias para la reproducción del sistema capitalista. En efecto, el Estado se transforma continuamente debido al avance del capitalismo en el que existe un constante ajuste en la relación sistema económico-Estado. El avance de los efectos de la revolución industrial en las sociedades modernas e industrializadas durante el siglo XIX, va a provocar que surjan demandas que atiendan esas consecuencias, tales peticiones se consagrarán como derechos sociales, por lo que el Estado se convertirá no solo en garante de los mismos, sino en promotor también a través de diversas políticas.

Para atender estas nuevas realidades a las que se enfrenta el Estado, requiere de una Administración que le procure mantener el control de la sociedad, por lo que se esforzará en implementar un modelo ideal de burocracia. En este contexto, el estudio de la organización burocrática se hará desde un enfoque en donde la organización se asumirá como una unidad social que la constituyen varios individuos, y que al interior de ésta existe una coordinación que le permite funcionar relativamente de manera continua para el logro de sus objetivos y metas. Así pues, la organización se funda como un acto racionalizado, en las que las actividades se llevan a cabo bajo esta premisa de la racionalidad. La conducta de los individuos es controlada mediante estímulos económicos, los trabajadores son racionales y por lo tanto el beneficio económico es la razón no sólo del desarrollo personal sino también de la felicidad. Es aquí, donde a partir de la relación entre procesos de producción y división del trabajo, que la racionalidad halla su asidero, es la búsqueda de una mayor eficiencia en la transformación de la fuerza de trabajo en capital; las investigaciones en el campo de la organización se enfocarán en el sujeto racional como elemento central el cual debe alinearse tanto objetivamente como cognitivamente con los objetivos de la organización.

Como señala Omar Guerrero es la organización, no el individuo, la que efectivamente produce en el sistema industrial¹⁵. La importancia que tiene la organización es fundamental para la sociedad industrial. Las organizaciones tendrán un diseño específico que las hará homogéneas en gran parte del siglo XX, el cual se sustentará en un diseño burocrático. Todas las organizaciones, tanto públicas como privadas, tendrán este patrón.

1.2.1 El Estado de Bienestar

Después de la revolución industrial, ésta tuvo un efecto directo en las sociedades modernas occidentales, las convirtió en sociedades industrializadas y con ellas vinieron una serie de problemas contemporáneos. En efecto, debido a estos nuevos problemas que surgen del proceso de industrialización, brotan diversas ideologías que trataran de hacer frente a los fenómenos específicamente modernos, que son productos de la modernización social¹⁶. Así pues, el desarrollo del capitalismo hace necesario un nuevo acuerdo entre el Estado y el sistema económico¹⁷; de esta manera se establecen derechos sociales que garantizan la reproducción del capitalismo. Esto da paso a una transformación del Estado, al pasar de Liberal a Benefactor. Existen diversas opiniones acerca del origen del Estado Benefactor, sin embargo como establecen Flora y Heidenheimer, existen dos elementos sustanciales sin los cuales es imposible pensar en un Estado Benefactor: la formación de estados-nación y su transformación en masas democráticas después de la revolución francesa, y el crecimiento del capitalismo que se convirtió en la forma predominante de producción después de la Revolución Industrial¹⁸. De esta manera, el Estado Benefactor es una respuesta al incremento de las demandas de igualdad socioeconómica y al mismo tiempo, es la institucionalización de los derechos sociales y su empate con el desarrollo de los derechos civiles y políticos. Como señala Rose, el Bienestar se llegó a convertir en un compromiso político de las sociedades modernas¹⁹. Pero más allá de esto, es la transformación en sí mismo del Estado, de sus estructuras, de sus funciones y de su legitimidad. Desde una perspectiva weberiana se entiende

¹⁵ Omar Guerrero Orozco, **La tecnocracia o el fin de la política**, op. cit. p 13

¹⁶ Josexto Beriain; **Estado de Bienestar, planificación e ideología**. Editorial Popular, Madrid, 1990, p 55

¹⁷ José Juan Sánchez González, **La privatización como retracción estatal**, mimeo, p 2

¹⁸ Peter Flora y Arnold J. Heidenheimer, *The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State*, en Peter Flora y Arnold J. Heidenheimer, **The Development of Welfare States in Europe and America**, Transaction Publishers, London, 1982, p 22.

¹⁹ Richard Rose, *Common goal, different roles: the State's Contribution to Welfare Mix*, en Richard Rose y et. al. **The Welfare State East and West**, Oxford University Press, 1986, p 14

como un gradual crecimiento de un nuevo sistema de dominación consistente en una “distribución de elites”, servicios burocráticos y clientelas sociales. La razón de ser del Estado cambia, su legitimidad sustentada en la seguridad, la libertad económica interna e igualdad se permuta por la provisión de servicios de seguridad social y la transferencia de pagos de forma estandarizada y rutinizada. Desde una perspectiva marxista, el Estado Benefactor es un intento para tratar con asuntos específicos del desarrollo del capitalismo, del conflicto de clases y las recurrentes crisis económicas, de esta manera el bienestar representa un esfuerzo para integrar las clases trabajadoras sin que ello represente un desafío fundamental a la institución y a la distribución de la propiedad privada. Estos análisis desde la perspectiva de la sociología política (Weber) y desde la economía política (Marx) no se trastocan entre sí, por el contrario, se complementan²⁰.

Lo anterior entonces parece sugerir que sólo en las sociedades industrializadas y democráticas se establecen instituciones sociales, empero, estas también surgen en naciones fascistas que después de la Primera Guerra Mundial no pudieron fortalecerlas, por lo que el modelo de Estado Benefactor también fue un proceso de modernización que acogieron varios países en búsqueda de esa legitimidad²¹.

En este sentido, el Estado Benefactor es aquél en que “el poder organizado es utilizado deliberadamente (a través de políticas y de la administración) en un esfuerzo para modificar el juego de las fuerzas del mercado en al menos tres direcciones: primero garantizar a los individuos y a las familias un ingreso mínimo independientemente del valor del mercado de su propiedad; segundo, reducir el grado de inseguridad al permitir que los individuos y las familias satisfagan determinadas contingencias sociales (enfermedades, lesiones, vejez y desempleo); tercero, asegurar que todos los ciudadanos sin distinción de estatus o de clase, brindarles, en los mejores estándares posibles, la provisión de servicios”²².

²⁰ Ibidem p 23.

²¹ Ibid.

²² Asa Briggs *The Welfare State in historical perspective* citado por Peter Flora y Arnold J. Heidenheimer, *The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State*, op. cit. p 29

Con base en lo anterior, el rol del Estado asume nuevas funciones que aumentan su complejidad, deja su papel de asistencialista y de beneficencia, y se asume como prestador de servicios sociales, los cuales son garantizados jurídicamente, esto induce a aumentar sus fines así como el horizonte de sus políticas, ya que además de brindar servicios sociales, redistribuye la riqueza²³. Por lo tanto, este nuevo Estado es resultado de un pacto entre la revolución que comenzaba a gestarse en contra de los regímenes burgueses y el liberalismo imperante. Bajo este marco, Martínez argumenta que la consecuencia de este pacto es que llegan a darse varias denominaciones a este nuevo Estado; el Estado Social es aquel que se origina en Alemania bajo la obra de Lorenzo von Stein, quien planteó la necesidad de establecer un acuerdo con la revolución incipiente y volver a las cuestiones de igualdad. Lorenzo von Stein rechazaba la revolución ya que para él, ésta no podía proveer la posibilidad de crear un nuevo pacto político y social, ya que lo único que se generaba con ello, era una lucha entre la nueva clase social y la clase social establecida, por lo que formaría un círculo vicioso de confrontación. Para evitar lo anterior, von Stein promueve mejorar la clase baja, mejorar su calidad de vida a través de una reforma del Estado; tal reforma permitiría un mejor balance entre la clase alta y la clase baja lo que evitaría una situación de revolución. De esta manera, el Estado debe estar por encima de los conflictos de las clases sociales, lo que conllevaría a una monarquía social. Lo anterior deviene en un sistema de administración social, es decir, una administración de la monarquía social que estuviera bien educada, fuera neutral y además eficiente. Así, un sistema de administración social trabaja para el Estado y para el desarrollo de su sociedad²⁴.

Otra acepción de este nuevo Estado fue el de *Welfare State* que tiene sus orígenes en las ideas de los esposos Webb sobre el socialismo, y en donde tanto John Maynard Keynes en la economía como William Beveridge en la acción política encontrarían sus máximos exponentes. Con antecedentes en las Poor Laws en el Reino Unido como primer paso de protección social, los fabianos se perfilaron por medio de su partido –el laborista- ha impulsar desde el parlamento inglés un sistema social, que tenía sus raíces en la leyes de 1908 y de 1911 las cuales versaban

²³ Cruz Martínez Esteruelas; **La agonía del Estado ¿un nuevo orden mundial?** Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, p 120.

²⁴Samodra Wibawa, Learning from the Lorenz von Stein's idea of Social State, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Germany, 2000, p 5.

sobre la asistencia a los ancianos y la asistencia para los enfermos y parados, respectivamente. El surgimiento de este sistema social da pie a una de las más famosas frases del Welfare State: *from the cradle to the grave* (de la cuna hasta la tumba) que ejemplifica perfectamente el sistema de seguridad social que estará presente en casi todos regímenes democráticos²⁵. Este sistema social se fortalece con el plan Beveridge en 1942 que permite el surgimiento propiamente del Welfare State. Como dicen Flora y Heidenheimer, si en Alemania tuvo lugar la innovación social, fue en el Reino Unido donde encontró el núcleo teórico el Welfare State²⁶.

Por último, debido al incremento de las responsabilidades sociales, a este nuevo Estado se le relaciona desde una dimensión un tanto religiosa: el Estado Providencia. Como argumenta Martínez, si Providencia es el cuidado que Dios tiene sobre las criaturas, el Estado-Providencia viene a ser –prometeicamente- una asunción laica de tan gigantesca misión²⁷. Bajo esta concepción de Estado Providencia estrecha su vinculación con el desarrollo de Estado Protector, ello resulta que en la medida en que aumenta la seguridad de sus súbditos al hacerse cargo de cubrir sus riesgos mediante un cálculo de previsibilidad razonable es que, inevitablemente, aumenta el riesgo: al hacerse la vida más segura, aumentan las expectativas de seguridad de la población, y por tanto hace aparecer como riesgos factores que antes de esa situación no se consideraban peligrosos; cuanto más se extiende el *providencialismo* del Estado, más ha de extenderse la *protección*. Este Estado Provincial estará presente en el *New Deal* (Nuevo Acuerdo) de Roosevelt²⁸, el cual es considerado como el programa sobre el cual los Estados Unidos rearticularán su economía después de la crisis de 1929. Sin embargo, el *New Deal* no pudo llevar a cabo toda una plataforma de seguridad social ya que tuvo importantes limitaciones que solo pusieron en marcha ciertas políticas keynesianas, las cuales fueron muy restringidas respecto a la intervención económica e industrial del Estado. No obstante lo anterior, el *New Deal* abrió la

²⁵ Cruz Martínez Esteruelas; **La agonía del Estado ¿un nuevo orden mundial?**, op. cit., p. 121

²⁶ Peter Flora y Arnold J. Heidenheimer, *The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State*, op. cit. p 22

²⁷ Cruz Martínez Esteruelas; **La agonía del Estado ¿un nuevo orden mundial?**, op. cit., p. 121

²⁸ José Juan Sánchez hace una pertinente aclaración al respecto: si bien el New Deal se establece en 1929, ya existían elementos teóricos y pragmáticos tanto en Teodoro Roosevelt (The square deal) como en Woodrow Wilson (The new freedom). José Juan Sánchez González, **La privatización como retracción estatal**, mimeo, p 20.

puerta para establecer ciertas medidas de bienestar social, además de ser el pilar de un sostenido y constante crecimiento de su economía²⁹.

Sin embargo esta clasificación histórica de las acepciones de este Nuevo Estado que surgió en lugar del Estado Liberal no permite realizar un análisis más detallado del mismo, ya que como señala Muñoz de Bustillo, no hay un solo modelo de Estado de Bienestar, sino de muchos Estados de Bienestar³⁰. Por ello, muchos de los análisis del Estado de Bienestar han dado paso a comparaciones de tipo medio como es el caso de Esping-Andersen, así como analizar las experiencias de países en desarrollo que transitaron más tarde hacia la modernidad urbana-industrial que desarrollaron atípicos modelos de Estado de Bienestar³¹. En este sentido, Richard Titmuss establece la primera tipología pionera al respecto, para él, las diferencias relativas entre los Estados de Bienestar se sustentan en las participaciones relativas del Estado, del mercado y de las familias en la previsión social. El añade que la cantidad, la distribución territorial y la calidad de los servicios sociales de un país dependen en gran medida de la cantidad y calidad del staff, en los ámbitos profesional, técnico, auxiliar y administrativo³². Por su parte Esping-Andersen al comparar las propiedades de las estructuras los Estados de Bienestar analizados, reconoce dos tipos de modelos de Welfare State: el marginal y el institucional. Para el primero, el autor describe que este se basa en un compromiso con la soberanía del mercado. Así se estipula que el Estado juega un rol muy limitado en la distribución del beneficio, por lo que las políticas sociales son marginales y asumen que la mayoría de la población puede contratar su propio bienestar y que solo el Estado interviene cuando se dan casos en los cuales la distribución falla. Por el contrario, el modelo institucional no reconoce cualesquiera límites fijos de los compromisos de los beneficios públicos. En este sentido, se entiende que el beneficio individual es responsabilidad de la acción colectiva. De esta manera, se promueve que todos los ciudadanos deben ser iguales en condiciones de vida y

²⁹ *Ibidem.* p 21.

³⁰ Rafael Muñoz de Bustillo, *Economía de Mercado y Estado de Bienestar*, en Rafael Muñoz de Bustillo (compilador), **Crisis y futuro del Estado de Bienestar**, Alianza Editorial, Madrid, 1989, p 23.

³¹ Sonia Draibe y Manuel Riesco; **Estado de Bienestar, desarrollo económico y ciudadanía. Algunas lecciones de la literatura contemporánea**. CEPAL- United Nations Publications, 2006, p 16.

³² Richard Titmuss, **Commitment to Welfare**, Routledge, London, 1976, p. 125

que por lo tanto deben asegurarse totalmente los derechos sociales de la ciudadanía³³. Dado lo anterior, establece tres tipos de Estado de Bienestar en los países de la OCDE, con base en los siguientes criterios: la relación publico/privado en la previsión social; el grado de desmercantilización de los bienes y servicios sociales y, sus efectos en la estratificación social; el último criterio fue el grado de familismo. Así los siguientes tipos son:

- a) El régimen liberal, que tiene por atributos principales el mercado como locus de la solidaridad; la base individual de la solidaridad y, en la composición de la previsión social, el predominio del mercado y los roles marginales del Estado y de la familia.
- b) El régimen conservador-corporativo fundado en la solidaridad y que tiene como referencias el estatus, el corporativismo y el estatismo; su característica es la provisión social en la que la familia desempeña el papel central, frente al carácter marginal del mercado y la acción subsidiaria del Estado.
- c) El régimen socialdemócrata, fundado en la solidaridad de base universal, que tiene en el Estado su principal locus, caracterizado por una composición de la previsión social, en la cual el Estado desempeña un papel central frente a las posiciones marginales de la familia y del mercado³⁴³⁵.

Un análisis parecido en este sentido, es el realizado por Niklas Luhmann, el cual señala que antes de ir al análisis de las realidades históricas, es preciso ir al complejo proceso histórico de las ideas³⁶. Para comprender bien el Estado de Bienestar, Luhmann establece una clara diferencia entre éste y el Estado Social. El Estado Social se caracteriza por tener una estructura política que responde a los efectos producidos por los procesos de industrialización, en la cual se instala una

³³ Gösta Esping Andersen y Walter Korpi, *From poor relief to institutional Welfare States: The development of Scandinavian Social Policy*, en Robert Erikson y et. al. **The Scandinavian Model, Welfare States and Welfare Research**, M.E. Sharpe, 1987, p. 40

³⁴ Sonia Draibe y Manuel Riesco; **Estado de Bienestar, desarrollo económico y ciudadanía. Algunas lecciones de la literatura contemporánea**, op. cit. p 16

³⁵ En un sentido parecido, Richard Rose establece que el bienestar proviene de tres fuentes, aunque imperfectas, están vinculadas entre sí: el Estado, el mercado y la familia. Combinados estos elementos, él sugiere que existe una mezcla de beneficio (*welfare mix*) lo que genera el beneficio para la sociedad (*welfare society*). De esta manera, para este autor, ninguno de los elementos mencionados (Estado, mercado y sociedad) genera por sí solo bienestar a la sociedad. Richard Rose, *Common goal, different roles: the State's Contribution to Welfare Mix*; ,op. cit. p 13-14.

³⁶ Niklas Luhmann, **Political Theory in the Welfare State**, traducción e introducción de John Bednarz Jr. Ediciones Walter de Gruyter, Berlín, 1990, p 21.

lógica de ayuda (asistencialismo) hacia los sectores más desfavorecidos a consecuencia de los procesos de modernización social. Para él, el bienestar significa más que ayuda social e indemnizaciones para las lesiones, ya que el asistencialismo se enfrenta a cuestiones de tipo moral. Luhmann establece una lógica del Estado de Bienestar la cual se sustenta en un principio de compensación. Bajo esta lógica, Luhmann intenta establecer condiciones históricas de la desigualdad económica y el constante empobrecimiento social en las que bajo la máscara del asistencialismo se han querido omitir estas raíces. Así pues, el Estado de Bienestar se diferencia del Estado Social debido que éste último bajo su lógica de asistencia sólo atiende a los sectores más desprotegidos (recuérdese a Von Stein), mientras que el Estado de Bienestar no sólo atiende a estos, sino al conjunto de la sociedad (la sociedad como sistema). Para evitar reducir el Estado Benefactor al Estado Social, Luhmann establece tres ámbitos:

- a) El primer ámbito concierne al rápido crecimiento de las transformaciones en el entorno provocado por la sociedad industrial el cual no puede ser controlado sin medios políticos. Esto representa un problema dados los recursos finitos que emplea y la acumulación de residuos no reciclables.
- b) El segundo ámbito surge del crecimiento de los costos del Estado de Bienestar su financiamiento pone en peligro la diferenciación entre los sistemas político y económico. Dado que el Estado del Bienestar se conforma como un aparato que requiere endémicamente de cada vez más un amplio presupuesto para implementar políticas sociales, estas tienen que atender también a la eficiencia y la eficacia.
- c) Dada la diversidad de actores en el Estado de Bienestar que pueden ser tanto críticos como adeptos a su intervención, esto genera una afinidad limitada a la lealtad política, así como la viabilidad de dicho aparato³⁷.

Estos análisis demuestran como el Estado de Bienestar se esparció en las sociedades modernas e industrializadas, sin embargo, en ellas prevalecen los supuestos (en algunos casos más, en otros de

³⁷ Ibidem, p 23-24.

manera marginal) de Keynes en cuanto a las políticas económicas que tenían que llevarse a cabo³⁸. Así pues, de manera general, el Estado de Bienestar hace referencia al sistema social desarrollado en las democracias capitalistas industrializadas después de la Segunda Guerra Mundial y que permaneció más o menos intacto hasta mediados de los setenta del siglo pasado³⁹. Sus características son la protección de los derechos sociales y su garantía mediante la creación de instituciones ex profeso, todo bajo una economía capitalista en la que prevalecerán políticas económicas de corte keynesiano⁴⁰, en donde el Estado tendrá un papel preponderante, ya que intervendrá tanto en la economía como en la regulación de los mercados y capitales⁴¹. Bajo este constructo, el sistema de producción fordista será el modelo que regule las relaciones sociales.

Así durante cerca de 30 años, la unión del keynesianismo y el fordismo hizo posible que las sociedades de los países desarrollados tuvieran tasas de crecimiento económico sostenible junto con el aumento en los estándares de vida de sus habitantes⁴². El crecimiento económico se debió a un nuevo arreglo entre los actores que devinieron en compromisos:

“el Estado tuvo que asumir nuevos (keynesianos) papeles y construir nuevos poderes institucionales; el capital corporativo tuvo que ajustar las velas en ciertos aspectos para seguir con más suavidad el camino de la lucratividad segura; y el

³⁸ Göran Therborn, *Los retos del Estado de Bienestar: la contrarrevolución que fracasa, las causas de su enfermedad y economía política de las presiones del cambio*; en Rafael Muñoz de Bustillo (compilador), **Crisis y futuro del estado de Bienestar**, Alianza Editorial, Madrid, 1989, p 86.

³⁹ Ramesh Mishra, *El Estado de Bienestar después de la crisis: los años ochenta y más allá*, en Rafael Muñoz de Bustillo (compilador), **Crisis y futuro del estado de Bienestar**, Alianza Editorial, Madrid, 1989, p 56.

⁴⁰ John Maynard Keynes explica que la teoría clásica de la economía en la cual el mercado regulado asimismo tiende a utilizar plenamente los factores productivos (tierra, capital, trabajo) es un caso excepcional; Keynes explica que existen fallas del mercado por las cuales no puede existir un equilibrio general. El equilibrio depende de otros factores que el mercado no puede regular, por lo que es el Estado, que a través de diversos instrumentos de política monetaria y fiscal puede ayudar a resolver esos fallos. Federico Novelo Urdanivia Notas tomadas del IX trimestre, Economía del Sector Público, licenciatura en Política y Gestión Social, UAM-Xochimilco, México, 2004; José Ayala Espino, **Mercado, Elección Pública e Instituciones**, Facultad de Economía UNAM y Miguel Ángel Porrúa, México, 2004, pp 181-191.

⁴¹ Göran Therborn señala que debe diferenciarse entre Estado Keynesiano y Estado de Bienestar. Para el primer caso, Estado Keynesiano de Bienestar o Pacto Keynesiano, en donde el Estado de Bienestar es un elemento crucial, carece de sentido, ya que las instituciones modernas tienen un origen anterior a los planteamientos de Keynes y sus políticas macroeconómicas. Por el contrario cuando se habla de Estado de Bienestar y se indaga su justificación económica, este aparece ligado a John M. Keynes. Göran Therborn, *Los retos del Estado de Bienestar: la contrarrevolución que fracasa, las causas de su enfermedad y economía política de las presiones del cambio*; op. cit. p 85. José Juan Sánchez González, **La privatización como retracción estatal**, mimeo, p 5.

⁴² Fernando Julio Piñeiro, *El modo de desarrollo industrial fordista-keynesiano. Características, Crisis y reestructuración del capitalismo*, en *Contribuciones a la Economía, Revista Académica Virtual*, Primer Semestre de 2004, p 5. Disponible en <http://www.eumed.net/ce/2004/fjp-ford.pdf>.

trabajo organizado tuvo que asumir nuevos papeles y funciones relativos al desempeño en los mercados de trabajo y en los procesos de producción⁴³.

El crecimiento económico en los países es de corte endógena, el desarrollo se da en los mercados internos promoviendo la industrialización y el consumo de masas interno mediante la creación de empleos; para ello, el Estado hace inversiones en infraestructura y en servicios públicos, en especial, los de seguridad social, educación y vivienda. La prestación de los servicios se daba a través de las administraciones públicas y su modelo burocrático, ya que se considera que el modelo era la expresión de la racionalidad gerencial y de la racionalidad legal, garantizándose, por una parte la eficacia y la eficiencia de la acción administrativa y por otra la sumisión plena de las administraciones públicas al derecho. De esta manera, el modelo de administración burocrática fue el paradigma inspirador de todo el movimiento internacional de reforma administrativa de los años cincuenta y sesenta. En estos años, el modelo no era una alternativa, sino el modelo expresivo de la racionalidad legal y gerencial, de validez y aplicación supuestamente universales⁴⁴. El Estado de Bienestar fue (y sigue siendo) un campo prolífico para el análisis de las políticas públicas. En efecto, atender y garantizar los derechos sociales, así como la redistribución de la riqueza, afectó de manera notable el tamaño del Estado. El gigantismo del Estado no se debe sólo a infraestructura y recursos públicos, sino también al conjunto de acciones públicas que fueron desplegadas para atender los objetivos del Estado. Así pues, de acuerdo con el señalamiento que hace Sánchez González al respecto, no cabe duda que existe una preocupación por analizar las causas y modalidades del desarrollo del Estado de Bienestar asociado a las políticas públicas⁴⁵. El *New Deal* hace posible establecer el enfoque de las políticas públicas durante la crisis de 1929 y posteriormente en tiempos de la Segunda Guerra Mundial. Para Lasswell, el desarrollo de las políticas públicas fue delineado por Dewey y sus colaboradores, en donde se establecía que el Estado, como depositario de lo público y de sus problemas, debía ocuparse de aquellos aspectos de la vida económica y social en las cuales el mercado no era capaz de resolver. Así, dado un

⁴³ D. Harvey, *Condição Pós-Moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 1999, citado por Fernando Julio Piñeiro, *El modo de desarrollo industrial fordista-keynesiano*, op. cit. p 6.

⁴⁴ Joan Prats I Catala, **De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo**. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005, p. 99

⁴⁵ José Juan Sánchez González, **La privatización como retracción estatal**, mimeo, p 24

mundo más audaz –los tiempos de la posguerra- la clave era el desarrollo del proceso de las políticas públicas y la toma de decisiones políticas con mayor erudición e información que en tiempos pasados⁴⁶. Pero como señala Luis Aguilar, las políticas públicas durante el tiempo de la posguerra, no solamente fueron un instrumento que estaban orientadas a la economía y al bienestar social, sino que también fueron un instrumento ideológico que intentaba mostrar la superioridad del gobierno-liberal-democrático sobre el gobierno socialista/comunista de planificación central en su capacidad para resolver los problemas sociales y crear oportunidades de crecimiento para sus sociedades; por lo que las policy sciences era una ciencia del *status quo* que enmascaraba la ideología pequeño burguesa de la clase política y del imperialismo⁴⁷.

En América Latina, estos procesos también son llevados a cabo, sin embargo, no existió una opinión crítica sobre las diferencias de los contextos en los cuales se implementaron estas políticas. Lo que sucedió en el continente, fue, la creación de un Estado Desarrollista que intentaba mediante la industrialización llegar a los niveles de progreso de los países desarrollados. Las particularidades de este modelo de desarrollo, se reflejan en una Matriz Estado Céntrica⁴⁸ (MEC) en donde el Estado se hace omnipresente en todas las esferas de la vida pública. El desarrollo fue guiado por el enfoque dualista⁴⁹, mediante el cual se argumentaba que los países latinoamericanos debían hacer un esfuerzo de racionalización para la modernización estructural, con lo que se intentaba la total desaparición de los medios tradicionales de administración (padrinazgo y paternalismo) y poner en lugar de ellos, el tipo ideal de burocracia.

Conjuntamente en el contexto latinoamericano surgió otra alternativa de desarrollo, la revolución cubana fue un factor importante para que los Estados Unidos impidieran que este tipo de

⁴⁶ Wayne Parsons y et. al; **Políticas públicas: una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de las políticas públicas**. FLACSO, México, 2007, p. 40.

⁴⁷ Luis Fernando Aguilar Villanueva, **Gobernanza y Gestión Pública**, Fondo de Cultura Económica, México 2006, p 16.

⁴⁸ Nuria Cunill Grau, **La democratización de la administración pública**, Seminario impartido en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM, México, 21-25 de abril de 2008.

⁴⁹ El enfoque dual indica que existe una distinción entre un sector capitalista –que corresponde a una sociedad moderna, urbanizada, industrializada- y un sector no capitalista –identificado a una sociedad tradicional, agraria, estancada-, asumiendo a su vez que los obstáculos centrales al crecimiento son la escasez de capitales y de tecnología. Nuria Cunill Grau, *Modernización administrativa y nueva institucionalidad pública en América Latina*, en Revista Herri-Arduralaritzazko Euskal Aldizkaria (Revista Vasca de Administración Pública), No. 45, tomo II, mayo-agosto de 1996, Gobierno Vasco, p 349.

movimientos proliferaran en América Latina. Se busco una opción viable dentro del propio capitalismo, por ello, en reuniones continentales como fue en Punta del Este, los Estados Unidos inyectaron una gran cantidad de recursos para lograr el desarrollo en los países de la región.

Las características de la MEC son:

1. Existe una hiperintervención del Estado en la economía, los mercados están sujetos a la regulación y protegidos por el Estado. Por otra parte, hay una regulación política de los flujos de capital, por lo que el Estado no sólo protege, sino que se erige en actor directo de la producción y lo hace bajo una estrategia de desarrollo como el Desarrollo hacia adentro.
2. Se produce una estatización de la política, la hiperintervención de la política. La MEC funciona porque las estrategias económicas y las decisiones eran tomadas fuera de los órganos, fuera de las instituciones predominantes. Se encuentra en esta matriz una imbricación entre Estado y partido político, además se crean canales corporativos entre el Estado y gremios sindicales. Con ello, se intensifican los patrones clientelares entorno a las instituciones, por lo que existe un control político y cultural.
3. El patrón de legitimidad de la MEC es una legitimidad sustantiva ya que se producen beneficios tangibles, por ello la legitimidad dependía del Estado, ya que era un distribuidor de beneficios. Esa misma legitimidad era fundacional, ya que estaba asociada a la fortaleza de los mitos fundacionales del Estado. De esta manera las relaciones sociales son rentistas dependientes y clientelares, por lo que hay una regulación de la economía y de la sociedad, es decir, una hiperpolitización.

El proceso de reforma que se da con la MEC, como se apunto líneas arriba, tenía la finalidad de implementar el tipo ideal de burocracia, se buscaba más eficiencia, para ello se proponía su planificación con el fin de optimizar los recursos administrativos. Los ejes fundamentales fueron la instauración de un servicio civil de carrera, y pretender el establecimiento de la diferencia entre fines y medios que se reflejaron en la sectorización y en la creación de sistemas administrativos.

La crisis fiscal que devino en la crisis del Estado en los años ochenta del siglo XX, cambia la idea de transformación en la Administración Pública, el viraje hace que la reforma se deseche y en su lugar se establezcan programas de modernización que enfatizaban acciones prioritarias para los

gobiernos en turno⁵⁰. Esto se debe, a que la reforma reforzó el clientelismo, el paternalismo y la corrupción, provocando una mayor ineficacia e ineficiencia. El enfoque dualista falla debido a que los rasgos tradicionalistas de la administración son inherentes al sistema político, sin ellos, no hubiera sido posible los acuerdos y las componendas políticas de la época, su eliminación implicaba necesariamente cambios sustanciales y radicales del sistema político.

1.2.2 El Modelo Organizacional weberiano-burocrático

Bajo el esquema del Estado Benefactor –y sus múltiples acepciones y configuraciones según sea el caso en cada sociedad moderna industrial, así como sociedades de modernidad e industrialización tardía- se configura un modelo organizacional, el burocrático. La Administración Pública crece bajo este modelo debido a que el Estado de Bienestar encuentra la posibilidad de descargar sus obligaciones solo dentro de las burocracias⁵¹. A ello hay que agregar, que las estructuras formales de organización son producto por una parte, de sociedades modernas en las cuales las burocracias deben su aparición histórica como consecuencia de los mercados económicos y de los Estados centralizados, y por la otra, la legitimidad que estas estructuras encuentran en su sociedad, es decir, estas estructuras son posibles gracias a que en ellas son normalizadas por las leyes, las opiniones públicas que las favorecen (tanto de ciudadanos destacados como de especialistas), el conocimiento legitimado mediante el sistema, el prestigio social. Así pues, se generan mitos que generan las estructuras organizacionales formales y que tienen dos propiedades: i) son prescripciones racionalizadas e impersonales que identifican como técnicos varios propósitos sociales, los cuales se buscan de una manera racional-técnica; ii) los mitos están considerablemente institucionalizados y por tanto se hallan más allá del arbitrio de cualquier

⁵⁰ En el caso de México, la reforma es sustituida por los programas de modernización, los cuales serán delineados por las prioridades que establezca cada gobernante en turno. Así para Miguel de la Madrid la prioridad será la descentralización de la vida nacional; para Carlos Salinas de Gortari la simplificación administrativa; con Ernesto Zedillo la introducción de técnicas gerencialistas provenientes de la administración privada; y con Vicente Fox, la innovación gubernamental. José Juan Sánchez González; **Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México**, Miguel Ángel Porrúa, México, 2004, p 12

⁵¹ Niklas Luhmann, **Political Theory in Welfare State**, op. cit., p 88.

participante u organización individual. Así pues, las sociedades modernas están llenas de de reglas institucionales que configuraron un modelo de organización específico como fue el burocrático⁵².

En este sentido, como argumentan Meyer y Rowan, la legitimidad del modelo burocrático se debe a Max Weber quién fue el primer autor en sistematizar el estudio sobre la burocracia. En su ya famosa obra *Economía y Sociedad*, la describe y explica al mismo tiempo que el Estado moderno se liga directamente con un modelo ideal de burocracia, que se sustenta en una racionalidad formal-legal⁵³. Bajo este argumento, las organizaciones burocráticas se caracterizan por la centralización, la jerarquía, la autoridad, las reglas, la división del trabajo y la carrera profesional⁵⁴.

Las ventajas técnicas de la organización burocrática la hacen sobresalir sobre otras formas de organización ya que en ella hay precisión, velocidad, certidumbre, conocimiento de los archivos, continuidad, discreción, subordinación estricta, reducción de desacuerdos y de costos de materiales y personales⁵⁵. Para Weber la burocracia es capaz de alcanzar el más alto grado de eficiencia, ya que se logra exactitud, continuidad, disciplina, rigor y confianza, es decir, los resultados se pueden calcular y técnicamente es posible obtener la optimización de los mismos, de ahí que posea principios universales para su aplicación en cualquier tarea⁵⁶. Otro aspecto

⁵² John Meyer y Brian Rowan, *Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia*, en Walter W. Powell y Paul J. Dimaggio (comp.) **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**, Estudio introductorio de Jorge Javier Romero, Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. y Universidad Autónoma del Estado de México, primera reimpression, 2001, pp. 80-85.

⁵³ La dominación legal se sustenta en las siguientes ideas: a) todo derecho pactado u otorgado puede ser estatuido de modo racional, con la pretensión de ser respetado, por lo menos por los miembros de la asociación; b) que todo derecho es un cosmos de reglas abstractas, por lo general estatuidas intencionalmente; c) que el soberano legal típico en tanto que ordena y manda, obedece por su parte al orden impersonal por el que orienta sus disposiciones; d) que el que acata sólo lo hace en cuanto miembro de la asociación y sólo hace caso al derecho; e) los miembros de la asociación en tanto que respetan al soberano, no lo hacen por atención a su persona, sino que se subordinan a aquel orden impersonal; f) y que sólo están obligados a la obediencia dentro de la competencia limitada, racional y objetiva, a ella otorgada por dicho orden. De esta manera, las categorías fundamentales de la dominación legal son: 1) ejercicio continuado, sujeto a ley; 2) una competencia que implica a) limitación del ámbito de deberes y servicios, b) atribución de poderes para su realización, c) fijación estricta de los medios de coactivos; 3) principio de jerarquía administrativa; 4) las reglas, las cuales según el proceder pueden ser técnicas o normas; 5) la separación plena entre el cuadro administrativo y los medios de administración y producción; 6) no hay apropiación de los cargos por quién los ejerce; 7) existe el principio administrativo del expediente; 8) la dominación más pura del cuadro administrativo es la burocracia. Max Weber, **Economía y Sociedad**, Fondo de Cultura Económica, Decimocuarta reimpression, México, 2002, p 173-175

⁵⁴ Stewart Clegg and Cynthia Hardy, *Organizations, Organization and Organizing* en Stewart Clegg, Cynthia Hardy and Walter R. Nord, **Handbook of organization studies**, Thousand Oaks, CA: Sage, 1997.p 9

⁵⁵ Max Weber, **¿Qué es la burocracia?**, Ediciones Coyoacán, Segunda reimpression, México, 2005, p 55.

⁵⁶ Max Weber, **Economía y Sociedad**, Fondo de Cultura Económica, Decimocuarta reimpression, México, 2002, p 178.

relevante de la organización burocrática es el personal que la integra, este cuerpo de personas se distingue por:

- 1) [Son] personalmente libres, se deben sólo a los deberes objetivos de su cargo
- 2) Estar en jerarquía administrativa rigurosa⁵⁷
- 3) Con competencias rigurosamente fijadas
- 4) En virtud de un contrato
- 5) Calificación profesional que fundamenta su nombramiento
- 6) Son retribuidos con dinero
- 7) Ejercen su cargo como única o principal profesión
- 8) Tienen ante sí una carrera, o perspectiva de ascensos y avances por años de ejercicio
- 9) Son separados de los medios administrativos y sin apropiación del cargo
- 10) Están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa⁵⁸.

Weber establece que cualquier desarrollo moderno de asociación en diversos ámbitos (estado, ejército, partido, explotación económica) está presente en donde existe una administración burocrática. La administración burocrática se diferencia de otras figuras premodernas de administración porque ella está sustentada en la racionalidad técnico-formal, esto es, el conocimiento especializado profesional para calcular de forma racional los medios y los fines que persigue la administración. De esta manera, la administración burocrática significa dominación gracias al saber, cualquier otra forma de administración que no esté sustentada en la racionalidad, será una administración diletante.

Esta descripción de la administración burocrática de Weber ha desencadenado diversos debates sobre el concepto⁵⁹. No obstante ello, Heady describe que existen ciertas tendencias prevalecientes para estudiar la burocracia. La primera de ellas, consiste en definir la burocracia en términos de las características estructurales básicas de una organización. En este sentido, Heady argumenta que Richard May elaboró una lista con los elementos fundamentales de la burocracia y

⁵⁷ Para Weber la jerarquía administrativa comprende la ordenación de autoridades fijas con facultades de regulación e inspección y con el derecho de queja o apelación ante las autoridades superiores por parte de las inferiores. Max Weber, **Economía y Sociedad**, op. cit. p 174

⁵⁸ *Ibídem* p 176

⁵⁹ Ferrel Heady describe que los debates en torno a la burocracia comienzan con el origen de la palabra, los usos del término, la confusión teórica que se origina en los diferentes métodos utilizados para describir dichas características y en la falta de distinción entre los diversos métodos. Ferrel Heady, **Administración Pública. Una perspectiva comparada**, Estudio introductorio de Víctor Alarcón Olguín, Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, 2000, pp 106-107.

que son: a) jerarquía de autoridad bien definida; b) una división del trabajo basada en la especialización funcional; c) un sistema de normas relativas a los derechos y obligaciones de los funcionarios que desempeñan los distintos cargos; d) un sistema de procedimientos relativo a las relaciones de trabajo; e) la impersonalidad de las relaciones interpersonales; y f) la selección para empleos y ascensos basada en la competencia⁶⁰.

Una segunda corriente consiste en definir a la burocracia en términos de características conductuales, o en agregar éstas a las características estructurales, con lo cual se obtiene una pauta de conducta que se supone burocrática. Al respecto, Heady establece los siguientes enfoques:

1. Un primer enfoque se centra en destacar los rasgos normales, deseables y funcionales positivamente asociados a la prosecución de los objetivos de las organizaciones burocráticas. En este apartado, Heady ubica a Carl Friederich ya que éste hace énfasis en aspectos como la objetividad, la precisión, la congruencia y la discreción los cuales están íntimamente relacionados a la función de toma de decisiones por los funcionarios públicos. Estos aspectos representan normas que definen pautas de conducta o hábitos deseables para todos los individuos de la organización.
2. Una segunda perspectiva subraya los rasgos de la conducta, los cuales se consideran básicamente negativos, disfuncionales, patológicos o contraproducentes y que tienden a frustrar el logro de los objetivos que la burocracia busca alcanzar. Un autor representativo de este enfoque es Robert Merton quien argumenta que los mismos elementos que conducen a la eficiencia en general producen ineficiencia en casos determinados y ocasional una excesiva preocupación por la sujeción estricta a las reglamentaciones, lo cual induce timidez, conservacionismo y tecnicismo⁶¹. Entre los comportamientos más

⁶⁰ *Ibidem*. p 108.

⁶¹ Robert Merton cuestiona la perfección del tipo ideal de burocracia, sobre todo lo relacionado con eficacia organizativa y comportamiento individual. Establece que la eficacia depende de la confiabilidad y la disciplina «la eficiencia de la estructura social depende, en última instancia, de imbuir a los participantes del grupo en las actitudes y sentimientos apropiados», esto es, las personas logran establecer rutinas que les permite reducir la incertidumbre dado su apego a las reglas, de esta manera las leyes pierden su cometido de medio transformándose en un fin en sí mismas, lo que Merton establece como el *desplazamiento de las metas*. Esto produce la rigidez e incapacidad para adaptarse con facilidad para la consecución de los propósitos organizacionales. Robert K. Merton, *La estructura*

frecuentes asociados a esta traza son la de pasar la responsabilidad a otra persona, el papeleo, la rigidez, la inflexibilidad, la despersonalización excesiva, el secreto excesivo, y la renuencia a delegar y a ejercer facultades discrecionales. Esto se conoce como la incapacidad idónea del burócrata.

3. Una tercera fuente de análisis es la propuesta por Peter Blau, quién define la burocracia de acuerdo con “el logro de objetivos, esto es, una organización que maximiza la eficiencia de la administración o bien un método institucionalizado de conducta social organizada en interés de la eficiencia administrativa”⁶². Blau establece que en la sociedad moderna, hay acciones de gran escala que requieren ciertos principios de organización básica como son la disposición jerárquica, la especialización, cierto grado de profesionalismo, un conjunto de reglas operativas y un compromiso de adaptación racional de los medios a los fines.

La importancia del modelo burocrático reside en que se convirtió en el único diseño viable para la administración política en la moderna sociedad de masas⁶³. Así, la burocracia se convirtió en una herramienta social que legitima el control de muchos por unos cuantos, control que va más allá de la simple satisfacción de los bienes de consumo o de servicios, ya que configura la idea de los individuos que tienen de sí mismos, controla sus oportunidades e incluso define a la propia humanidad⁶⁴. Este modelo se convierte en un paradigma, como establecen Clegg y Hardy, al argumentar que el modelo fue el clásico estudio tipológico de los años cincuenta del siglo pasado, ya que representaba uno de los arquetipos más comunes del diseño organizacional, lo que lo convirtió también, en uno de los más criticados⁶⁵.

burocrática y la personalidad, en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, **Clásicos de la administración pública, estudio introductorio de Mario Martínez Silva**, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Universidad Autónoma de Campeche, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, pp. 228-230.

⁶² Peter Blau citado por Ferrel Heady, **Administración Pública. Una perspectiva comparada**, op. cit. p 110.

⁶³ Gina Zabludovsky, *Burocracia*, en Judith Bóxer y et. al. **El léxico de la Política**, Fondo de Cultura Económica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y Heinrich Böll Stiftung, México, 2000, p 13.

⁶⁴ Charles Perrow, **Sociología de las organizaciones**, Tercera edición, McGraw-Hill, México, 1991, pp. 6-7.

⁶⁵ Stewart Clegg and Cynthia Hardy, *Organizations, Organization and Organizing*, op.cit. p 9.

1.3.- El Estado Neoliberal y la Gestión Pública

Como apuntábamos líneas arriba, El Estado de Bienestar presenta síntomas de agotamiento, ya no puede atender todas las demandas sociales, generándose una pérdida creciente de legitimidad del Estado. Esto se debe a que la reconstrucción de Europa después de la Segunda Guerra Mundial con el plan Marshall había concluido ya; la evolución de la tecnología y de las computadoras hace posible agregar nuevas herramientas en las formas de producción, y el déficit fiscal⁶⁶ para financiar los proyectos y programas públicos hacen inevitable el cambio de modelo de Estado. Esta crisis – la cual de acuerdo con Offe- pone en entredicho la estructura de un sistema. Así pues, siguiendo a este autor, podemos establecer que la relación entre ciudadanía, Estado y mercado se complejizó⁶⁷. Esto provocó ataques al modelo provenientes tanto de la derecha como de la izquierda⁶⁸. Con la llegada de Ronald Reagan a la presidencia de los Estados Unidos y de Margaret Thatcher como Primer Ministro en el Reino Unido, se empiezan a generar una serie de políticas, las cuales están sustentadas en autores que reivindican la libertad de elegir y el fin del Estado omnipresente, que buscan las transformaciones en sus Estados y que afectarán principalmente a los países con modelos de Estado Desarrollista. Esto genera nuevos acuerdos entre el sistema económico y el Estado.

1.3.1 El Estado Neoliberal

Las tendencias mundiales sustentadas principalmente en los gobiernos neoconservadores de Thatcher y Reagan hacen que filosofías políticas resurjan bajo el prefijo de neo como son las teorías libertarias. A partir de estas se busca la necesidad de reducir los derechos y responsabilidad del Estado en pos de aumentar los derechos del ciudadano y su libertad en sentido positivo (hago lo que quiero). La promoción del Estado mínimo se sustenta en las ideas hobbesianas en la que la esfera política es un mal necesario y que sólo es aceptado bajo el concepto de orden y seguridad.

⁶⁶ En especial los ingresos por venta de petróleo se vieron afectados al descubrir yacimientos en Oriente Medio y los conflictos políticos en la misma región hicieron que el precio internacional se cayera, por lo cual se dejaron de percibir importantes recursos económicos.

⁶⁷ Véase sobre todo el capítulo referente a política social y la teoría del Estado. Claus Offe, **Contradicciones en el Estado de Bienestar**, Alianza Editorial y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1990., p. 88-93.

⁶⁸ En este apartado solo haremos mención a los ataques de la derecha, ya que los provenientes de la izquierda están fuera de los alcances de esta investigación.

Las ideas monetarias establecen que el Estado de Bienestar impidió que las fuerzas del mercado funcionaran de modo apropiado y benéfico, debido a dos razones principales: la primera se refiere al *desincentivo para la inversión*, el cual se fincaba en las cargas fiscales y normativas que se le impuso al capital. El segundo es el *desincentivo para el trabajo*, ya que el Estado de Bienestar garantizaba los títulos y posiciones de poder colectivo a trabajadores y sindicatos. Ambos desincentivos generaban un decrecimiento constante que provocaban, en el ámbito económico, una inflación, y en el político, la ingobernabilidad, los cuales no podían ser atendidos por medio de la producción simple⁶⁹.

De esta manera, la teoría que está detrás del Estado Neoliberal establece que se deben favorecer los derechos de la propiedad privada, las instituciones que permiten funcionar libremente el mercado y los acuerdos comerciales. Estos son los arreglos institucionales que son necesarios para garantizar las libertades individuales. Dado que el marco jurídico permite libremente establecer contratos entre los individuos y los mercados, la sanción de tales acuerdos deben ser protegidos a toda costa, lo que conlleva a que el Estado utilice todo el monopolio de la fuerza física para salvaguardar estas libertades. De esta manera, la empresa privada y la iniciativa empresarial (*entrepreneurship*) son vistos como llaves de la innovación y de la riqueza. Se asume que los derechos de propiedad impulsan el avance tecnológico, esto genera incremento de la productividad, tal aumento entrega mejores estándares de vida para todos. De esta manera, la teoría neoliberal sostiene que la eliminación de la pobreza solo puede llevarse a cabo con el libre mercado y el libre acuerdo⁷⁰. Por lo tanto, el Estado neoliberal se caracteriza como aquel Estado regulador de la economía que favorece con sus acciones el mercado libre y la propiedad privada en detrimento de las políticas del Estado, su reducción, desregulación, el desmantelamiento del Estado de Bienestar y la implementación de políticas monetarias.⁷¹

⁶⁹ Claus Offe, **Contradicciones en el Estado de Bienestar**, op. cit., p 137-138.

⁷⁰ David Harvey, **A brief history of neoliberalism**, Oxford University Press, 2007, p 64.

⁷¹ Desmond S. King, *The new right and political change*, ponencia presentada en la Reunión Anual del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, septiembre de 1990, citado por José Juan Sánchez, **La privatización como retracción estatal**, mimeo, p 38.

De ahí que estas ideas libertarias encuentren sustento en el surgimiento del neoconservadurismo, el cual predica la importancia de la familia y no del Estado, como pilar del desarrollo social, ya que se ha demostrado que la ayuda que brinda el Estado no produce capital humano para el desarrollo sino capital humano dependiente del mismo, es con base en esta afirmación que existe la retirada abrupta de lo social por parte del Estado. Así se crea una teoría para erradicar las políticas sociales, en lugar de repensarlas y prevenir los conflictos sociales. El Estado ya no es garante de la colectividad sino de las libres fuerzas del mercado que buscan aprovechar las ventajas, ofrecidas por la liberalización, desregulación y privatización de las entidades paraestatales⁷².

Junto al neoconservadurismo político surge también el neoliberalismo económico el cual impone la apertura de los mercados nacionales hacia la libre competencia del mercado internacional, para lo cual es necesario establecer acuerdos comerciales para eliminar aranceles y demás trabas. De esta forma, la globalización de la economía se sustenta en las redes mundiales que se generan a partir de las nuevas tecnologías, principalmente de información y comunicación, utilizadas en especial para un mayor crecimiento de la riqueza pero no de progreso. El papel del Estado cambia en la economía, deja de intervenir en la misma para convertirse en promotor de la competencia, no solo en el ámbito privado sino también en el sistema productivo global y de sus soportes socio-políticos⁷³.

La globalización demanda de los Estados las garantías para su libre reproducción al mismo tiempo que le traspasa sus costos. Como señala Vite Pérez, el nuevo rol del Estado se relaciona con la conformación de una agenda negativa que es resultado de la globalización. Los problemas ocasionados por ésta son asumidos y procuran ser resueltos por el Estado, como son los conflictos medioambientales, el narcotráfico, las migraciones, el terrorismo, entre otros⁷⁴. De ahí que se requieran de gobiernos fuertes, que den certidumbre y estabilidad para poder llevar a cabo acciones y transacciones mercantiles entre los diferentes mercados financieros así como entre sus

⁷² Miguel Ángel Pérez Vite, *La ideología neoliberal y la globalización económica*, en *Revista El Cotidiano*, marzo-abril, año/vol. 22, número 142 Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco, Distrito Federal, México, 2007, p 86.

⁷³ Bob Jessop; **Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales**; Universidad Nacional de Colombia, Colombia, 1999. p 47.

⁷⁴ Miguel Ángel Pérez Vite, *La ideología neoliberal y la globalización económica*, op. cit. p 86

agentes económicos. En este sentido, en la última década del siglo XX, las transformaciones del Estado se centran en las capacidades del gobierno, de tal suerte que sus administraciones fueran eficaces, eficientes, modernas, innovadoras, menos burocratizadas y con responsabilidades claras.

Los alcances del neoliberalismo no se reducen meramente a políticas económicas tendientes a liberar las economías nacionales de los diferentes países, es también, y ese es su principal supuesto, que a través de la liberación del mercado se pueden alcanzar otras libertades en el orden de la vida social. Esto genera una permisividad de libertad de desplazamiento sin ataduras económicamente dentro de la sociedad, lo cual conlleva a que el mercado sea el único instrumento capaz de redistribuir la riqueza conforme a la participación de los actores económicos, lo que es simplemente, mayores ganancias a los dueños de los medios de producción⁷⁵.

Como resultado, se han llevado a cabo políticas neoliberales que abarcan los ámbitos de la teoría económica, la política económica, la privatización de empresas públicas, el ataque del Estado de Bienestar, la ingobernabilidad como fundamento ideológico, la desregulación económica, la reducción de la burocracia estatal y la liberalización económica aunada a la globalización mundial⁷⁶. Los procesos de privatización de empresas públicas se constituyen como pasos hacia la reducción del tamaño del Estado, y por ende, favorecer al mercado con un sector privado con mayores actividades económicas. La doctrina neoliberal intenta demostrar –desde el poder político- las bondades de la privatización; la venta de las empresas públicas no sólo es una cuestión de transacción financiera, es sobre todo, otorgar poder a los grupos privados. El poder concedido por parte del Estado a favor del capital, modifica la composición de las relaciones, estructuras e instituciones dadas en la sociedad. Este traspaso encuentra su justificación en términos de la eficiencia económica, es decir, se establece que la empresa privada eleva la productividad en el uso de los recursos⁷⁷. Bajo este argumento, se infiere argumentos de racionalidad, esto es, la racionalidad bajo la cual opera la empresa privada le permite ser más eficiente dado que ella –bajo los derechos de propiedad- tiene claros cuales son sus objetivos, mientras que la racionalidad de la

⁷⁵ Nayar López Castellanos, **Izquierda y neoliberalismo: de México a Brasil**, Plaza y Valdés Editores, México, 2001, p 23.

⁷⁶ José Juan Sánchez, **La privatización como retracción estatal**, mimeo, p 55. Para efectos de esta investigación sólo abordaremos la cuestión de la privatización y de la reducción de la burocracia estatal.

⁷⁷ *Ibidem*. p 56

empresa pública –dado que no existen derechos de propiedad- resulta hasta en cierto grado irracional dado que tiene objetivos y metas ambiguas. En este sentido, las dos racionalidades no solo son diferentes, sino que son opuestas ya que atienden a ámbitos y realidades diferentes. El otro elemento a discutir es el de la reducción de la burocracia estatal. Con el argumento de que el desempeño del Estado en los ámbitos económicos, sociales y políticos ha sido perjudicial, se cuestiona por lo tanto la infraestructura que este posee. Los puntos donde se concentra la mayor crítica son en los siguientes aspectos:

1. El Estado ha crecido de modo patológico, respondiendo a procesos irracionales y apariencias burocráticas.
2. Ha alcanzado tamaños enfermizos, totalmente desproporcionados.
3. El Estado asfixia a la sociedad civil, ya que se trata de un Estado *todopoderoso* que oprime a una sociedad indefensa.
4. La cuestión es reducir drásticamente el Estado, lo que implica deprimir fuertemente el gasto público, eliminar organismos y privatizar empresas públicas.
5. El Estado mínimo sería el Estado eficiente, el gigantismo sería un de subdesarrollo. Entre menos Estado mayor eficiencia⁷⁸. El Estado mínimo por lo tanto se limitará a las funciones de protección de todos los ciudadanos contra la violencia, el robo y el fraude, además de ser garante de hacer cumplir los contratos⁷⁹.

Estas falsas dilucidaciones generan debates trampas con relación al Estado, ya que carecen de fundamento empírico y se encuentran sustentados en aspectos meramente ideológicos⁸⁰. En efecto no existe una corroboración empírica al respecto, por lo que de manera intencionada se esconde detrás de este asunto es el debate acerca de las funciones del Estado. De esta manera, lo relevante no era poner en la mesa la pregunta sobre el tamaño del Estado ¿Cuán grande es lo grande?⁸¹ sino preguntarse que funciones debería desempeñar el Estado para llegar a establecer

⁷⁸ José Juan Sánchez, **La privatización como retracción estatal**, mimeo, p 55

⁷⁹ Robert Nozick; **Anarquía, Estado y Utopía**, Fondo de Cultura Económica, México, 1988, p 33.

⁸⁰ Bernardo Kliksberg, *Una nota sobre los «debates trampas» relativos al Estado*; Revista del Colegio ¿Tamaño del Estado?, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1990, año II, No.3, p 135, citado por José Juan Sánchez, **La privatización como retracción estatal**, mimeo, p 61

⁸¹ Recuérdese que Rose exactamente evita esta falsa disuasión, ya que para él, el tamaño es solo un atributo del gobierno, por lo que para evitar caer en espejismos, se tiene que comprender el gobierno (en Estados Unidos el gobierno es equivalente a Estado) en su real dimensión a través de cinco elementos: programas públicos, leyes,

pautas dirigidas hacia ese fin, esto es, cuestionar los alcances de la gestión del Estado en los asuntos públicos. Por lo que al insistir en su reducción, es apelar a la desmemoria sobre la función que históricamente ha tenido éste, las circunstancias en las que se ha desenvuelto y la forma en que ha gestionado los problemas sociales. Enfocarse solamente en el gigantismo sin explicar en que consiste realmente ese volumen, es argumentar de manera sectaria y gregaria. De ahí, que se remarque con insistencia el debate acerca del papel que desempeñará el Estado en un marco de búsqueda de una mayor democratización y de crisis, es lo que se conoce como el perfil del Estado deseado: “el debate sobre el rol y capacidad de gestión parece un camino mucho más fecundo en posibilidades, que el «debate trampa» del mero tamaño”⁸². Así pues, el asunto es acrecentar la capacidad de gestión debido a las nuevos roles que va a desempeñar⁸³.

En América Latina los cambios soplan hacia la Reforma del Estado, es a partir de esta concepción que los ideales de la economía neoclásica se instauran. De la Matriz Estado Céntrica (MEC) se va al extremo opuesto, a la Matriz Mercado Céntrica (MMC). En este proceso de reforma existen dos momentos sustanciales: el primero de ellos se refiere al Consenso de Washington, a través del cual se decide implementar los postulados más clásicos del neoliberalismo como la retirada del Estado, cambiar de un Estado productor a uno que no lo sea, pasar de la regulación a la desregulación, achicar estructuras, reducir personal. Es una reforma que busca revertir la MEC (matriz Estadocéntrica) por la MMC (matriz mercadocéntrica) en donde sea el mercado el articulador con la sociedad, la economía y la estructura política. (Privatización de empresas, control de la inflación, reducción del tamaño del Estado, apertura de los mercados nacionales a la competencia internacional, acuerdos mercantiles y supresión de aranceles). El segundo momento es hacia finales de los años ochenta del siglo pasado: hay una revalorización de las instituciones, con énfasis en el institucionalismo. Se revalora la importancia de las instituciones además de

ingresos fiscales, empleo público y organizaciones públicas. Richard Rose, **El gran gobierno**, Estudio introductorio de Roberto Moreno Espinosa, Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias políticas y Administración Pública A.C., México, 1999 p, 71.

⁸² Bernardo Kliskberg **¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas**, citado por Omar Guerrero, **El Estado en la era de la modernización**, Plaza y Valdés, México, 1992, p 86.

⁸³ Omar Guerrero, **El Estado en la era de la modernización**, op. cit. p 86.

retomar la trascendencia del Estado, ya que es un instrumento de desarrollo, por lo que se pone atención en:

- Reformar el servicio civil profesional donde se introducen criterios de mercado.
- Reformas judiciales que logren mayor independencia.
- Reformas reguladoras, en donde el Estado se promueve como un ente regulador⁸⁴.

1.3.2 La Gestión Pública

Los reclamos sobre la ineficiencia del modelo organizacional burocrático se pueden remontar a Robert Merton (como mencionamos anteriormente) o a Philip Selznick entre otros, pero como menciona Michel Crozier la principal debilidad de estas críticas reside en la incomprensión de los procesos burocráticos que se desarrollan en las organizaciones, ya que estos están inmersos en los problemas de gobierno, es decir, en los procesos políticos dentro de las mismas⁸⁵. El ritualismo de los administradores al seguir al pie de la letra las instrucciones que les dan, hace de ellos que no perciban su realidad, su entorno; esta incapacidad deviene en un juego entre superiores y subordinados que utilizan las reglas para sus propios fines, por lo que tácitamente unos y otros saben cómo protegerse tanto del público como de la propia organización. Así pues, Crozier establece que la conducta burocrática es resultado de la forma como se conseguía la necesaria conformidad en la organización a la que se pertenecía, y del tipo de racionalidad predominante en una época cuando parecía imposible comprender y prever las complejas situaciones que deberían encararse, y el modo en que debía adaptarse a ese nuevo ámbito de forma racional⁸⁶.

Ese ambiente complejo en el cual se desenvuelve la administración pública es mucho más enmarañado, se requieren de nuevas capacidades para atender ese ámbito. Existen dos elementos sustanciales que hacen indispensable una nueva forma de gobernar la sociedad:

1. El crecimiento de todas las actividades administrativas-públicas, semipúblicas y aún las privadas- está sobrecargando de manera extraordinaria los recursos asignables, financieros

⁸⁴ Nuria Cunill Grau, **La democratización de la administración pública**, op. cit. p 8.

⁸⁵ Michel Crozier, **El fenómeno burocrático**, Amorrurtu ediciones, segunda edición, Buenos Aires Argentina, 1974, p 65

⁸⁶ *Ibídem*, p 68-69

y humanos, y ya no pueden ser administrados con las herramientas tradicionales de la jerarquía administrativa.

2. La diversidad de las actividades humanas junto con el funcionamiento de los sistemas de poder que hacen más complejo el entorno⁸⁷.

Esta nueva forma es la gestión pública la cual se vincula con la noción de gobierno, y que además implica un buen gobierno en busca del bien público, en un contexto donde se respetan tanto los derechos como las libertades civiles y políticas, con el fin de mejorar la calidad de vida de los individuos, grupos y regiones⁸⁸. La gestión pública tiene en lo público su esencia, aquí lo público no se comprende como lo estatal, al contrario, el Estado y su gobierno forman parte de la sociedad y sus tareas son fundamentales en el desarrollo de las tareas sociales; esto implica que son los ciudadanos y los grupos organizados de la sociedad los que de forma conjunta con el gobierno logran que las acciones públicas se desarrollen en forma vinculada y/o consensada en beneficio del interés público. Así, la gestión no se aparta de la política, convive con ella y es participe en el logro de los acuerdos y en las negociaciones, con lo cual se desvanece la dicotomía entre política y administración. Esto convierte a la gestión pública en un arte que consiste en hallar la solución de problemas en función de las capacidades tanto humanas como materiales para llevar a cabo las acciones públicas sustentadas en procedimientos adecuados, esto demanda lucidez para combinar y hacer partícipes de forma coordinada y conjunta tanto a los integrantes del gobierno como a los participantes de una red social compleja.

La gestión pública tiene una larga historia que algunos autores remontan hasta el siglo XVIII y principios del XIX, en los cuales se concebía la gestión como la conducción de los asuntos públicos. Empero, el desuso de la palabra se debe en gran medida a que la palabra administración pública durante gran parte del siglo XIX en los países de habla sajona la relacionaron con la operación de las tareas del gobierno ejecutivo, además de que se logró tener una mejor concepción de la misma, ya que ésta quedaba subordinada a la autoridad constitucional y a las actividades institucionales

⁸⁷ Michel Crozier, *La transición del paradigma burocrático hacia una cultura de la gestión pública*, en *Reforma y Democracia Revista del CLAD*, no. 7, enero de 1997, Caracas, Venezuela, p 13

⁸⁸ Ricardo Uvalle Berrones, **La transformación del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea**, Universidad Autónoma del Estado de México e Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), México, 1998, p 51.

gobernadas por las leyes. No obstante, como movimiento, la gestión pública se da principalmente en los años ochenta y noventa del siglo XX, y es una reacción en contra de aquellas leyes y administraciones públicas que pusieron mucho mayor énfasis en el diseño constitucional e institucional de la maquinaria del gobierno, en el cual se hacen muchas investigaciones empíricas o estudios de caso⁸⁹. Como ciencia, la gestión pública tiene su origen en las denominadas Ciencias del Management, siendo el principal precursor Frederick W Taylor que originó el management científico y Leonard White introduciendo el management en la administración pública. El management público se ha convertido en un espacio en el cual se combinan diversas disciplinas, por un lado encontramos las propias del management y las ciencias de la organización, y por el otro, las ciencias administrativas y las ciencias políticas⁹⁰. Bozeman ha definido para el primer caso el enfoque B de la gestión pública, esto es, un análisis más apegado a los conceptos de las disciplinas comerciales, que realiza investigaciones más empíricas tratando de explicar las diferencias entre organizaciones públicas y privadas, por lo que se centra mucho más en los procesos. El enfoque P sustentado en la escuela de las políticas reconoce la importancia del análisis de las políticas públicas para la gestión pública y se enfoca en la gestión de las políticas de alto nivel, por lo que su interés reside en las actividades del ejecutivo de esta categoría, de ahí la relevancia de las políticas y de la política⁹¹.

Un análisis similar es presentado por Lewis Gunn, quien describe que la gestión pública es una fusión de la orientación normativa de la administración pública tradicional y de la orientación instrumental de la gestión en sentido genérico. En su parte normativa la gestión pública incorpora temas como la democracia y la responsabilidad, o valores como la equidad, consistencia o igualdad. Temas y valores que son más relevantes en el sector público que en el ámbito privado o empresarial. En su parte instrumental, la gestión pública acepta que el sector público comparte

⁸⁹ Christopher Hood, *Public Management: the word, the movement, the science*; en Ewan Ferlie, Laurence E Lynn Jr. y Christopher Pollit, **The oxford handbook of public management**, Oxford University Press, Londres, 2005 p 9-10, 14

⁹⁰ José Juan Sánchez González, **Gestión Pública y Governance**, Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), México, 2006, p 30; José Juan Sánchez González, **La administración pública como ciencia, su objeto y su estudio**, Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM) y Editorial Plaza y Valdés, México, 2001, p 193.

⁹¹ Barry Bozeman, *Introducción: dos conceptos de gestión pública* en Barry Bozeman (coord.), **La Gestión Pública, su situación actual**; Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica, México, primera reimpression, 2000, pp. 37-41.

con el privado la necesidad de lograr sus objetivos de la forma más económica y más eficiente posible; a través de estrategias coherentes, de tácticas y estructuras apropiadas, de un personal motivado, o de técnicas gerenciales adecuadas para desplegar y controlar la utilización de recursos organizativos, financieros, humanos, materiales, informativos, etc.⁹² Esto da lugar a un spectrum de la gestión pública:

El spectrum de la Gestión Pública según Gunn

Spectrum	Características
La administración pública es única	Existe una abundante literatura dedicada a reflejar las diferencias entre la administración pública y la gestión empresarial. Se defiende que la administración pública es única y específica.
La gestión pública y la empresarial se parecen...aunque en aspectos poco importantes	Posición de G.T Allison en su artículo de 1979, donde sostiene la tesis "la gestión pública y la privada son, al menos, tan diferentes como similares y las diferencias son más importantes que las similitudes.
La gestión pública...representa el paradigma integrador	Posición de Perry y Kraemer en el sentido de que existe una convergencia entre la gestión pública y la privada. Para estos autores la gestión pública es un nuevo paradigma integrador mezclando las orientaciones normativa e instrumental.
Existencia de convergencia entre la gestión pública y la empresarial	La tesis de convergencia afirma que existe un continuum de tipos de organización y menos una simple polarización entre lo público y lo privado. El contraste entre el modelo de administración pública y la gestión empresarial tiende a desaparecer.
La gestión es un término genérico	Los defensores de la gestión genérica no representan una posición fija y, en principio, pueden desplegar sus argumentos tanto desde la posición que considera la necesidad de adaptar la gestión pública a la privada como desde la contraria.
La gestión pública no es más que una forma poco eficiente de gestión empresarial	Los que defienden el traspaso rápido y comprensivo posible de prácticas y valores empresariales al ámbito público, no está explícitamente redactada.

Fuente: José Juan Sánchez González, *Gestión Pública y Governance*, op. cit. p 54.

El hecho de estos análisis se debe a que los asuntos públicos y en especial los espacios públicos demandan de tratamientos interdisciplinarios y multidisciplinarios, los diversos intereses a los que se enfrenta la gestión pública requieren de las capacidades de otros profesionales de diversas disciplinas. La mayor democratización de la esfera pública aumenta el conflicto de intereses, de ahí

⁹² Lewis Gunn, *Perspectivas en Gestión Pública* en Quim Brugué y Joan Subirats *Lecturas de gestión pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1996

que la conformación de una agenda pública exhorte a unas reglas claras del juego, en donde los participantes conozcan las normas que fijaran su actuación. En este sentido, las políticas públicas necesitan de la gestión pública, sin este arropamiento, estos instrumentos del gobierno pierden su finalidad y pueden terminar en simple retórica. La gestión pública permite institucionalizar comportamientos, rescatar valores, establecer prioridades y ponderar los recursos tanto materiales como humanos y financieros. Es por eso, que en la implementación de las políticas públicas, la gestión de las mismas se hace indispensable tanto en la sociedad como en las organizaciones públicas. Así pues, la acción pública se convierte en un hecho de racionalidad colectiva, las iniciativas de los ciudadanos y de los grupos organizados se conciertan con las capacidades del gobierno para generar espacios institucionales en la búsqueda de respuesta a los problemas, y con ello, disminuir el conflicto de intereses con el fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos⁹³.

La mayor apertura de las sociedades y su democratización hace posible el sustento de la gestión pública, sin ella, es imposible su realización. Durante gran parte del siglo XX, las acciones públicas eran dominadas por una administración pública sin tener un perfil democrático, el ámbito omnipresente del Estado y del gobierno impedían los consensos o la coparticipación de grupos sociales en la acciones públicas. Los tiempos actuales corresponden a la construcción y/o fortalecimiento de la gobernabilidad democrática por parte del gobierno, que junto con la sociedad puedan crear una gobernanza en la que de forma conjunta puedan atender los asuntos públicos coordinadamente, responsablemente, y sobre todo consensualmente. Ello requiere de una gestión pública que reconozca las capacidades tanto del gobierno como de la sociedad, que establezca reglas claras en los espacios públicos para deliberar y negociar con los diferentes actores en busca del interés público. La gestión pública intenta que los actores aún con diferencias sustanciales, reconozcan entre sí los problemas y propongan medidas y acciones para atenderlos adecuadamente, apela a la tolerancia y al respeto, al trabajo comunitario, a las acciones públicas con responsabilidad; por ello, el gobierno se transforma, hace transparentes sus procesos y públicos sus recursos, profesionaliza sus cuadros y sus operadores, tiene una visión completa del

⁹³ Ricardo Uvalle Berrones, **La transformación procedimental y democrática de la administración pública**, Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), México, 2005, p. 141

problema y no parcializada, pero sobre todo, no bifurca la política y la administración, entiende que la política no sólo es necesaria sino indispensable para negociar y lograr acuerdos, como un instrumento que ayuda a establecer un orden, que permite la coexistencia humana en condiciones conflictivas, en donde estas relaciones de convivencia humana están atravesadas siempre por lo político, así, la política permite la relación con el adversario; es el agonismo más que el antagonismo⁹⁴ lo que propicia la gestión pública.

Esta situación trae consigo también una concepción distinta del gobierno, ya no sólo hablamos de un conjunto de organizaciones públicas formales que movilizan recursos, combinan recursos en programas y entregan resultados de los programas⁹⁵, nos referimos también de un gobierno en red o específicamente, de redes de dependencias gubernamentales. El gobierno en red hace que las distintas organizaciones que lo conforman actúen cada vez de forma autónoma, toman sus propias decisiones, y entienden su entorno y el contorno general del gobierno. Los organismos públicos son cada vez más capaces de encontrar formas de sobrevivencia en contextos turbulentos, adquieren una mayor profesionalización con la capacitación de su personal y mejoran su labor cotidiana, dado que el gobierno central no puede intervenir en ellas todo lo que quisiera⁹⁶.

De esta manera, los estudios sobre la gestión pública centran su atención en los dominios de la acción administrativa por una parte, como son el contexto organizacional e interorganizacional, la institución y las reglas institucionales, en las estructuras de incentivos y la fijación de funciones, y por la otra, en los dominios de la sociedad, como por ejemplo, la organización social, la gestión

⁹⁴ El agonismo se entiende como la relación entre los adversarios, mientras que el antagonismo es la relación con el enemigo, así «lo que caracteriza la democracia pluralista en tanto forma específica de orden político es la instauración de una distinción entre las categorías de enemigo y adversario. Eso significa que, en el interior del nosotros que constituye la comunidad política, no se verá en el oponente un enemigo a abatir, sino un adversario de legítima existencia y al que se debe tolerar. Se combatirán con vigor sus ideas pero jamás se cuestionará su derecho a defenderlas». Chantal Mouffe, **El retorno de lo político: comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical**; Paidós Estado y Sociedad, Barcelona, España, 1999, p. 17.

⁹⁵ Richard Rose, **El gran gobierno**, Estudio introductorio de Roberto Moreno Espinosa, Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias políticas y Administración Pública A.C., México, 1999, p. 67.

⁹⁶ Enrique Cabrero, *Gestión Pública, ¿la administración pública de siempre bajo un nuevo disfraz? Estudio Introductorio* en Barry Bozeman **La Gestión Pública, su situación actual**; Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica, México, primera reimpresión, 2000, p. 22

social y la participación ciudadana entre otros⁹⁷. A manera de guisa la gestión pública, es: “la parte más dinámica de la administración pública, que se define como el conjunto de actividades, acciones tareas y diligencias que se realizan para alcanzar los fines del interés público, tanto al interior de la operación de una organización pública, como en el exterior mediante la interrelación con otras organizaciones gubernamentales⁹⁸”. En el logro de los fines del interés público, la gestión pública utiliza el saber tecnológico para mejorar las organizaciones públicas además también de indagar su aplicación en la producción, así como para definir qué nuevos saberes podrían mejorarla. Como argumenta Brugué y Subirats gestionar significa utilizar el conocimiento como mecanismo para facilitar una mejora continua o en términos de Metcalfe y Richards, asumir la responsabilidad sobre la acción de un sistema⁹⁹.

1.3.3 La Nueva Gestión Pública

Después de la crisis de los años ochenta del siglo XX, una serie de reformas se empezaron a gestar en torno al Estado. Después del fracaso de las reformas administrativas, se determinó que la legitimidad perdida fuera recuperada reformando al Estado mismo, de ahí que se enfocará a su transformación. Este proceso se dividió en dos partes: en la primera, lo que se hizo fue atemperar la crisis fiscal y financiera, por lo cual la exprivatización del Estado se enfocó a transferir la producción de bienes y servicios a la empresa privada, esto es, la privatización del patrimonio público, donde prevalecen las tres E, eficiencia, eficacia, economía. La segunda parte se refiere a la endoprivatización, la cual versa sobre la sustitución de la gestión de los asuntos públicos por las ideas, la metodología y las técnicas gerenciales que se aplican en la empresa privada y que son regidas por los valores del mercado, es la época de las tres D, descentralización,

⁹⁷ James Perry, *La teoría de la gestión pública ¿Qué es? ¿Qué debería ser?*, en Barry Bozeman **La Gestión Pública, su situación actual**; Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica, México, primera reimpresión, 2000, p. 53

⁹⁸ José Juan Sánchez González, **Gestión Pública y Governance**, op. cit. p 47

⁹⁹ Quim Brugué y Joan Subirats *Introducción* en Quim Brugué y Joan Subirats **Lecturas de gestión pública**, Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1996, pp. 12

desinstitucionalización y devolución¹⁰⁰; de esta manera, la exprivatización hizo hincapié en el qué, mientras que la endoprivatización se situó en el cómo¹⁰¹.

Este último proceso se conoce como la Nueva Gestión Pública (NGP) el cual implica que las administraciones públicas cambian los valores de la organización burocrática y adoptan los principios y técnicas gerenciales que se sustentan en la empresa privada. El movimiento de la NGP encuentra en las ideas neoeconómicas el sustento teórico sobre el cual descansa el andamiaje empírico del mismo. En efecto, las teorías derivadas del análisis económico sobre la organización y la distribución de los beneficios en las colectividades tienen una gran influencia en la NGP, sobre todo, dos de ellas como es la del Agente-Principal y de la Elección Pública. La primera, enfatiza como el agente que es el depositario de la confianza del principal para tomar decisiones por él, desplaza esa confianza e intereses para imponer los suyos, dado que el agente tiene información privilegiada puede engañar al principal sobre los verdaderos intereses que él busca. Este principio es utilizado por William Niskanen en su modelo de la burocracia maximizadora del presupuesto¹⁰². La teoría de la elección pública es la aplicación de la teoría económica neoclásica al campo de la política, ¿cómo mejoramos las decisiones colectivas para que ellas representen las preferencias individuales de la mejor manera? La respuesta es favoreciendo las oportunidades de elección de los bienes públicos¹⁰³. El supuesto es que el mercado es mucho mejor que los partidos para responder a las preferencias individuales, por lo que hay que hacer más democrático al Estado, con lo cual será más eficiente; con una mayor democracia y eficiencia, los individuos tienen mejores oportunidades de decidir, mas para decidir, tiene que haber competencia para elegir entre una

¹⁰⁰ Blanca Olías de Lima Gete; *La evolución de la gestión pública: la Nueva Gestión Pública* en Blanca Olías de Lima, **La Nueva Gestión Pública**, Pearson Educación, Madrid, 2001, p 21.

¹⁰¹ Omar Guerrero Orozco, *El mito del nuevo management público* en Omar Guerrero Orozco (coord.) **Gerencia pública: una aproximación plural**, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, p 68. Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1815>

¹⁰² Veáse David Arellano Gault, *Gestión Pública: fuentes analíticas, críticas pertinentes y advertencias sobre su uso*; en Omar Guerrero Orozco (coord.) **Gerencia pública: una aproximación plural**, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, p 24. Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1815>

¹⁰³ Un bien público tiene dos características: la imposibilidad de división del suministro y la imposibilidad de excluir a otros individuos de beneficiarse de ellos cuando han sido producidos. Una acción conjunta es necesaria para producir bienes públicos. Los individuos no pueden producirlos por ellos mismos. Pero una vez producidos, nadie puede evitar que se beneficie de ellos todo el mundo, incluido los free riders, los que no se involucran en su producción. Les Metcalfe, *Gestión pública: de la imitación a la innovación* en Quim Brugué y Joan Subirats **Lecturas de gestión pública**, Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1996, p 88

opción u otra. Así, se trata de reducir la influencia de la política en los asuntos públicos promoviendo la separación de la política y de la administración.

Este estudio de la organización desde el enfoque economista se concentra en la eficacia organizacional, por ello la introducción de técnicas gerenciales son indispensables en el enfoque de la NGP. Conceptos como el óptimo de Pareto, costos de transacción, teorema de Coase, derechos de propiedad, fallas del mercado, incentivos y contratos complementan las teorías de la elección pública y la del principal-agente. La gestión pública desde el enfoque económico es simplemente gestión, no hay diferencia entre pública y privada, “gestión es entendida como el conjunto de decisiones dirigidas a motivar, coordinar a las personas para alcanzar metas individuales y colectivas, en un marco de las restricciones jurídico-políticas de la actividad estatal”¹⁰⁴.

Otro factor importante en el desarrollo teórico de la NGP han sido los casos exitosos y que se han convertido en libros best sellers. En efecto, las mejores prácticas han creado la concepción de que formulas particulares puedan ser aplicables de forma universal a gobiernos, problemas y asuntos públicos sin tomar en cuenta el distingo de su contexto. En este sentido, autores como Tom Peters y Robert H. Waterman y su libro *In Search of Excellence* tuvo una gran influencia en la administración británica en los años ochenta del siglo pasado; una década posterior, en Estados Unidos, el best seller de David Osborne y Ted Gaebler *Reiventing Government* y el libro de Michael Barzelay *Breaking Through Bureaucracy* fueron esenciales para esparcir las ideas de la gestión pública estadounidense a nivel mundial y que fueron retomados por organismos internacionales para imponer tales medidas a diversos países en desarrollo como fue en América Latina¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Emilio Albi y et. al., **Gestión Pública, fundamentos, técnicas y casos**, Editorial Ariel, primera reimpresión, Barcelona, España, 2000, p 46. En esta misma obra se pueden revisarse estos fundamentos teóricos; otro autor que da una explicación mucho más amplia es José Ayala Espino, **Mercado, Elección Pública e Instituciones**, op. cit. p 25-130.

¹⁰⁵ Es Lewis Gunn quien comenta la importancia que tuvo el libro de Peters y Waterman en la administración británica. Veáse Lewis Gunn *Perspectivas en Gestión Pública* op. cit. p 42. Sobre la imposición de las ideas de la reinención del gobierno y de la posburocracia veáse Carles Ramio Matas, *Los problemas de implementación de la NGP en las administraciones públicas latinas, modelo de Estado y cultura institucional* en Revista Reforma y Democracia, CLAD No. 21, Caracas, Venezuela, 2001, pp 70-75. Disponible en <http://www.clad.org.ve/fulltext/0041100.pdf>.

El planteamiento de Michael Barzelay se sustenta en introducir mecanismos de mercado y competencia en la administración pública, para él, el paradigma burocrático enseña que la eficiencia de la acción se debe a la delegación específica de autoridad y a la ejecución de procedimientos y reglas de manera uniforme, sin embargo las agencias¹⁰⁶ burocráticas se enfocan hacia sus propias necesidades y perspectivas, por lo que el enfoque posburocrático se centra hacia las necesidades y perspectivas del cliente. Una segunda característica es que una agencia burocrática se define así misma tanto por el monto de los recursos que controla como por las tareas que desempeña, en cambio una agencia posburocrática se especifica por los resultados que alcanza para sus clientes, con lo que crea un valor neto para ellos, de ahí que cambie constantemente sus comportamientos y operaciones para satisfacerlos. La búsqueda de la satisfacción del cliente hace que los funcionarios sean mucho más flexibles y discretos en sus acciones en la consecución de tal fin, además de estar en constante comunicación con sus clientes. De esta manera, el cliente, la calidad, la innovación, la flexibilidad, los incentivos y la discrecionalidad son las claves en las agencias posburocráticas¹⁰⁷.

En el caso de Gaebler y Osborne establecen que la empresarización del gobierno responde a un entorno altamente cambiante donde las instituciones deben ofrecer bienes y servicios de gran calidad, que atiendan a sus clientes ofreciéndoles servicios no estandarizados, y gobernando más con los incentivos y la persuasión. Los gobiernos empresariales promueven la competencia, además de propiciar la capacitación y facultación (empowerment) del ciudadano para que ellos pidan rendición de cuentas (accountability) y sus resultados al gobierno. Un gobierno de este tipo es previsor, se encuentra descentralizado y cataliza todos los sectores tanto públicos como privados y sociales.

¹⁰⁶ Una agencia es un ente gubernamental autónomo, que forma parte de la administración pública pero que sus decisiones y sus acciones no se sujetan a una subordinación directa por parte del jefe del ejecutivo. Estas agencias funcionan como garantes de derechos y/o servicios, en muchas ocasiones son claro contrapeso en el sistema político de países desarrollados. En América Latina poco a poco se han introducido estas agencias, en el caso de México algunos organismos autónomos como el Instituto Federal Electoral (IFE), Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y otros como la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) fueron creados como agencias que resguardan derechos y/o servicios, aunque todavía están en proceso de consolidar su autonomía.

¹⁰⁷ Michael Barzelay, **Atravesando la burocracia**, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Fondo de Cultura Económica, primera reimpresión México, 2000, p 47.

Las técnicas empresariales son retomadas por el gobierno para reinventarse, de ello se distingue un gobierno que:

1. Dirige el timón en lugar de remar, es catalizador.
2. Pertenece a la comunidad y es copartícipe en la solución de problemas.
3. Se enfrenta a la competencia en el diseño y entrega de un servicio
4. Sus agencias son guiadas por una misión, no por reglas.
5. Es evaluado por sus resultados.
6. Sus agencias de gobierno satisfacen de sus clientes y no la de la burocracia.
7. Genera recursos en vez de gastarlos.
8. Es previsor
9. Es descentralizado, que promueve la participación y el trabajo en equipo.
10. Está orientado al mercado, utiliza sus técnicas para generar cambios¹⁰⁸.

En este punto es conveniente resaltar que las técnicas del sector privado a las que hacen referencia tanto Barzelay como Gaebler y Osborne son las siguientes y que cada una tiene una utilidad y fines distintos:

- a. Las técnicas de dirección general: estas consideran a la organización en su conjunto, favorecen la capacidad de anticipación y adaptación a los cambios del entorno y garantizan el desarrollo de las operaciones y la consecución de los objetivos organizativos. Estas son:
 - i. Planeación estratégica
 - ii. Gestión de los procesos de cambio organizativo
 - iii. Dirección por objetivos
 - iv. Dirección por proyectos
- b. Las técnicas específicas de una función o área especializadas, las más socorridas de acuerdo a cada área en específico son:
 - i. Marketing
 - ii. Dirección de operaciones
 - iii. Diseño organizativo
 - iv. Dirección de recursos humanos
 - v. Gestión de servicios
 - vi. Gestión financiera
 - vii. Gestión de sistemas de información
 - viii. Control de gestión
- c. Las técnicas de desarrollo de habilidades directivas, las principales son:
 - i. Liderazgo para el cambio organizacional

¹⁰⁸ David Osborne y Ted Gaebler, **La reinención del gobierno, la influencia del espíritu empresarial en el sector público**, Paidós Estado y sociedad, Barcelona, España, 1994, pp. 40-49 y 55-445.

- ii. Desarrollo de toma de decisiones (análisis y resolución de problemas, negociación y gestión del conflicto, trabajo en equipo e innovación).

Esto hace que la NGP tenga dos dimensiones que la hacen inseparables del management: la primera hace referencia al management como conjunto de técnicas o instrumentos de gestión lo que denominan el significado del management (the meaning of management). La segunda corresponde al uso del management como función ideológica que sirve para la creación y el mantenimiento en las organizaciones de prerrogativas de gestión (derecho a gestionar –the right to manage-) con base al reconocimiento de valores de racionalidad económica; esta segunda fase se conoce como la gestión del significado (the management of meaning) ¹⁰⁹.

Tanto el significado del management como la gestión del management corresponde a la corriente neoempresarial de la NGP, no obstante, también dentro de la NGP existe una corriente neopública que pone especial énfasis en la repolitización, la racionalización y el control de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública; aunque forma todavía una minoría dentro del espectro de la NGP, la corriente neopública refuerza el concepto de ciudadanía no solo como cliente o consumidor¹¹⁰, sino como sujeto pleno de derechos y obligaciones, que busca su satisfacción en el uso de los servicios públicos, ya que éstos son accionistas políticos y económicos con plenos derechos sociales y políticos, mientras que los clientes se manejan por relaciones contractuales¹¹¹.

¹⁰⁹ Koldo Echebarria y Xavier Mendoza, *La especificidad de la gestión pública, el concepto de management público*, en Carlos Losada Marrodan, **¿De burocratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado**, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1999, pp. 13-14, 16.

¹¹⁰ El ciudadano tiene cuatro roles que desempeña dentro del gobierno: el de ciudadano que tiene el aspecto político; beneficiario que tiene rol social; usuario con perfil político-social; y finalmente el de cliente en el aspecto económico. Daniel Acosta, **Notas del laboratorio Métodos cuantitativos aplicados las tecnologías de punta para el desarrollo institucional**, op cit. 2006

¹¹¹ Carles Ramio Matas, *Los problemas de implementación de la NGP en las administraciones públicas latinas, modelo de Estado y cultura institucional*, op. cit. p 78-79

En resumen los aspectos distintivos de la NGP respecto al modelo burocrático se presentan en la siguiente tabla:

Elementos clave de la NGP con respecto al modelo burocrático	
Aspecto	Característica
La observancia de las tres E	Reforma en cuanto a presupuesto, control de gestión con la aplicación de nuevas tecnologías
Aplanamiento de estructuras	Desaparición o compactación de niveles jerárquicos, se busca una administración ligera, especializada con interés en fines sustantivos y metas precisas
Reestructuración administrativa	Descentralización de decisiones hacia subalternos lo que incluye su facultamiento y responsabilización por sus actos y resultados.
Nuevas agencias	Descentralizadas, independientes y con estructura no burocrática
Distinción entre timonear y remar	Distinguir entre decisión/formulación de la política e implementación/administración de la política. Esto hace factible la participación de grupos privados y sociales en la provisión de insumos y/o prestación de servicios.
Utilizar mecanismos de mercado	Creación de contratos de desempeño al interior y exterior de la AP
Orientación al cliente	Incorporar a los usuarios de servicios públicos en el diseño y ejecución de los mismos, así como introducir la gestión de calidad
Énfasis en el desempeño	Revisión del desempeño de las unidades y del personal, así como cambiar aquellos aspectos que impidan la consecución de la eficacia y la calidad de las operaciones (leyes, normas, procedimientos)
Medición de resultados	Implantación de sistemas de medición y evaluación del desempeño, creación de sistemas de indicadores y utilización de redes de información.

Fuente: Elaboración propia con base en Luis Aguilar, **Gobernanza y Gestión Pública**, Fondo de Cultura Económica, México 2006, p 150-152

La implementación de la NGP ha generado diversos estudios para explicar sus resultados en una y otra nación. Pollitt y Bouckaert afirman que las reformas emprendidas en diversos países se propusieron el fin deliberado de cambiar las estructuras y los procesos de las organizaciones del sector público para obtener de ellas (en algún sentido) un mejor desempeño¹¹². En su estudio

¹¹² Christopher Pollitt y Geert Bouckaert, **Public Management Reform, A comparative Analysis**, Oxford University Press, Great Britain, 2000, p 17

sobre la reforma de la NGP, los autores hicieron un estudio comparativo en donde se plantean qué fue lo que impulsó las reformas y explicar las semejanzas y los contrastes entre los países que han llevado a cabo estos procesos. El modelo que proponen es un mapa conceptual y a la vez un diagrama de las fuerzas que intervienen en la implementación de la NGP. Este modelo está centrado en un factor clave sobre el cual gira el modelo, la toma de decisiones para implementar la NGP, la cual tiene dos dimensiones: la primera es sobre la decisión de la elite de una reforma deseable y la segunda es sobre una implementación factible. La distinción entre una y otra es clave para entender porque surgen las similitudes y diferencias entre un país y otro. Lo deseable no siempre es lo obtenido ya que en el proceso de la toma de decisión, existen fuerzas que intervienen para definir qué aspectos son los que se habrán de implementar y la forma en que habrá de llevarse a cabo (cómo).

La centralidad de la toma de decisiones es resultado de dos aspectos importantes: quienes intentan mejorar una institución o programa, o incluso un sector público completo (educación, salud), raramente pretenden reformar todas las instituciones públicas en un solo momento, es más la excepción que la regla, que los esquemas de la reforma sean tan amplios. La segunda particularidad es que es fácil exagerar el grado de intencionalidad en muchas de las reformas. Los resultados de las reformas o incluso de sus esfuerzos por llevarla a cabo, escasamente guardan una relación estrecha con lo deseable de una reforma, con el cambio que proponía la elite. El modelo está compuesto por las fuerzas socioeconómicas que comprenden a su vez las fuerzas económicas globales y el cambio socio-demográfico, las cuales tienen una fuerte influencia en el diseño de las políticas socioeconómicas nacionales. Este conjunto de elementos hacen que la elite tenga una percepción sobre qué tipo de cambio se requiere y en qué sector. Esta percepción es complementada por el sistema político que se integra por las ideas políticas del partido, las cuales son generadas tanto por la presión ciudadana que demanda una mejor gestión de sus asuntos particulares como por las ideas surgidas de la NGP. De esta forma, la percepción de lo deseable cambia al interactuar estas fuerzas sobre el diseño de la reforma, por lo que se busca su asequibilidad. La factibilidad es un proceso continuo donde interviene además del sistema político, el sistema administrativo; la constante interrelación de estos factores con la elite hace cambios en

cuanto a los fines, objetivos y resultados de la reforma. Este modelo sirve para explicar que los resultados en distintos países también se deben en gran medida al contexto político de cada régimen; el régimen es la topografía sobre la cual viajará la reforma en cada país. El análisis del régimen con respecto a la NGP se enfoca en: la estructura del Estado (incluye la constitución) que se centra en dos factores, el grado de dispersión de la autoridad (verticalidad) –que tanto se comparte la autoridad entre los diferentes niveles de gobierno- y el grado de coordinación del gobierno central para actuar de manera conjunta en una misma dirección (horizontalidad); la naturaleza del gobierno ejecutivo (la mezcla de sus mecanismos funcionales y estructurales); las relaciones de trabajo entre el ministro y los altos funcionarios (servicio civil de carrera); la cultura administrativa dominante –la cual divide entre el Estado de derecho, y aquella orientada al modelo de interés público-, la cultura administrativa describe las perspectivas del staff de una organización sobre lo que considera normal y aceptable sobre dicha organización. Tales creencias y actitudes se manifiestan así mismas de diversas formas lo que incluye los símbolos y los rituales de la organización, sus historias, cuentos y mitos.

Por último, Pollitt y Bouckaert en su estudio comparativo realizan un análisis de las trayectorias así como de posibles escenarios en los países seleccionados. El escenario parte de una situación inicial denominada alfa, hacia una situación futura llamada omega, entre ambos escenarios existen una serie de pasos o eventos que denominan trayectoria –es una ruta intencional, un camino que se intenta tomar- y que determina la situación final de omega. Este es un análisis más fino se centra en las reformas financieras, de personal, organizacionales y en la creación de un sistema de medición del desempeño¹¹³.

El modelo de Pollitt y Bouckaert ayudan a comprender porque existen diferentes resultados en uno y otro país, sin embargo, su análisis resulta ser muy estructural y no alcanza a explicar otras cuestiones que intervienen en el proceso de la implementación de la NGP como son las instituciones, la cultura y la historia administrativa.

¹¹³ Christopher Pollitt y Geert Bouckaert, **Public Management Reform, A comparative Analysis**, op. cit. pp 24-96

Aspectos de las trayectorias: contexto (qué) y proceso (cómo)		
Posición inicial Alfa	<i>Qué Trayectoria: componentes y alcances</i>	Posición final Omega
	Financieras: presupuesto, cuentas, auditorías	
	Personal: reclutamiento, puestos, remuneración, seguridad en el empleo, etc.	
	Organización: especialización, coordinación, descentralización.	
	Sistema de medición del desempeño: contenido, organización, uso.	
	<i>El cómo de la trayectoria: proceso de implementación</i>	
	Arriba hacia abajo o abajo hacia arriba	
	Dimensiones legales	
	Asignación de tareas: nuevas organizaciones	

Fuente: Christopher Pollitt y Geert Bouckaert, **Public Management Reform, A comparative Analysis**, op. cit. p 64

A este respecto, el estudio de Tom Christensen y Peter Lægreid inicia con la explicación de que las reformas de la NGP se sitúan en dos diferentes puntos de vista sobre la democracia y el rol del Estado en la misma, lo que genera dos modelos de governance: la del Estado Soberano y la del Estado Supermercado. El Estado soberano es un Estado centralizado con un sector público muy amplio que se caracteriza principalmente por su estandarización y su igualdad. El modelo salvaguarda la colectividad y la integridad del sistema político-administrativo y el rol del ciudadano. La burocracia en un sistema civil de carrera complejo que está bajo un control político, se le demanda efectividad en sus decisiones y responsabilidad de las mismas. Las reformas bajo este esquema es un proceso jerárquico dominado por políticos y liderado por administradores, por lo que el proceso está cerrado a un pequeño grupo de participantes. Los líderes tienen un alto cálculo racional de los alcances o son conscientes de los medios fines de la organización, conocen a pie juntillas los objetivos los cuales se sustentan en una amplia red de información, y saben que reformas resolverán problemas acuciantes. El Estado Supermercado, destaca que el gobierno y el Estado proveen de servicios con eficiencia y buena calidad, y los ciudadanos son considerados como consumidores, usuarios o clientes. La reforma proviene de las demandas ciudadanas y mediante mecanismos del mercado en los cuales se describen aquellos servicios con mala calidad y por lo tanto ineficientes, y son precisamente éstos los que se privatizan. Sin embargo estos modelos no son puros y que las reformas generan una governance con tintes de ambos modelos. No obstante, los autores argumentan que desde la década de 1980 las reformas administrativas a nivel tienen un claro sentido neoliberal, siendo el pensamiento gerencial y la mentalidad de

mercado son sus ejes fundamentales; de ahí que el sector privado se ha convertido en un modelo a seguir, y la administración pública ha transformado su rol cada vez más como proveedor, lo que ha implicado que los ciudadanos sean considerados como clientes y consumidores. Dado la situación anterior, el modelo de la perspectiva de transformación se sitúa de forma equidistante de un modelo y otro, ya que un proceso de reforma no puede ser caracterizado como un simple ajuste a las presiones internacionales, debe ser comprendido desde una perspectiva transformativa. La perspectiva de transformación significa que las dinámicas institucionales en estos procesos de reforma son una combinación compleja de características del entorno, de los elementos políticos y del contexto histórico institucional. La perspectiva surge cuando se combinan características del ambiente tanto internas como externas que explican porque la NGP puede tener diferentes contenidos, efectos e implicaciones en distintos países. La transformación implica que los conceptos de la reforma pueden ser filtrados, interpretados y modificados por una combinación de procesos internos: desde la historia-política administrativa, pasando por la cultura, las tradiciones y el estilo de la governance; y terminando con las características políticas del régimen¹¹⁴.

Los procesos de reforma tienen que analizarse desde tres perspectivas para comprender la realidad del mismo: la perspectiva instrumental, donde los actores políticos y los líderes administrativos dominan las decisiones y su implementación, además tienen un fuerte control sobre el mismo y poseen metas e intenciones inequívocas, medios claros y una visión interna que les da cierta perspectiva sobre las posibles consecuencias; es una visión jerárquica con fuerte contenido estructural. La perspectiva cultural que explica que las organizaciones públicas desarrollan gradualmente características culturalmente distintas, y que además existe un proceso de institucionalización-adaptación de las presiones internas y externas, esto hace que surja un camino de dependencia que se desarrolla de acuerdo a una lógica de lo apropiado. Por último la perspectiva del mito enfatiza que en la toma de decisiones intervienen símbolos y mitos que se son muy importantes en el momento de la elección de la reforma; los mitos permiten a los políticos y administradores parecer racionales y eficientes, por lo que crean una fachada y una realidad creada socialmente; aunado a ello, los líderes de la reforma utilizan los mitos para obtener

¹¹⁴ Tom Christensen y Peter Lægreid, **New Public Management, the transformation of ideas and practice**, Ashgate publications, England, 2001, pp 14-17, 24..

legitimidad la cual sustentan en el discurso. Desde esta perspectiva, se logra comprender la importancia en la generación de mitos y símbolos que acompañan a las reformas, así como la relevancia que tienen en el momento de elegir y convencer tanto a la organización como a la sociedad¹¹⁵.

El modelo descrito anteriormente explica la implementación de la NGP desde una perspectiva funcional-instrumental, esto es, no solo atiende las características propias de cada régimen sino también la forma en que se sustenta, su cultura, sus reglas no escritas, los mitos que genera, los discursos de la élite política para legitimar un proceso de reforma. Las organizaciones sujetas a una reforma tipo NGP deben estar en un equilibrio entre discurso y acción, sin ello, es frecuente que exista un desajuste, una descontextualización tanto de uno como del otro, lo que sin duda generará no sólo errores sino estará en entredicho el beneficio de la implementación de la reforma. De ahí la importancia de conocer la situación previa de la implementación de la NGP en la organización, ya que la NGP no puede aplicarse en su totalidad a la organización, desde una perspectiva antropológica, solo aquellos elementos en los cuales el modelo de la organización burocrática no responde al contexto en el cual se desenvuelve la organización, son cambiados, modificados o reinterpretados, quedando en el basamento aquellos elementos fundamentales.

Post NGP (G = elementos estructurales, T1+T2+T3)	E ₁ , E ₃ , E ₄ , + F ₁ , F ₂ , F ₅ + G ₁ , G ₂ , G ₃ , G ₅
NGP (F = elementos estructurales, T1+T2)	E ₁ , E ₃ , E ₄ , E ₆ + F ₁ , F ₂ , F ₃ , F ₄ , F ₅
Organización Burocrática (E= elementos estructurales, T1)	E ₁ , E ₂ , E ₃ , E ₄ , E ₅ , E ₆

¹¹⁵ Tom Christensen, **Beyond Institutions: Regulatory reforms and transcending New Public Management**, seminario realizado por la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Cuajimalpa y el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México, 21-23 noviembre 2007

Una vez más, el modelo planteado por Christensen y Lægreid se enfoca a países desarrollados, pero la metodología ayuda a comprender esos mismos procesos en otros países que han implementado la NGP pero que están en vías de desarrollo. En el caso de Latinoamérica la implementación de la NGP ha sido disímbola, esto en gran medida a que el sistema administrativo de la región es un sistema clientelar, de botín (*spoils system*)¹¹⁶. Los intentos para crear una burocracia profesional regida por la meritocracia han sido muchos, como apuntábamos sobre la reforma emprendida bajo la teoría dualista. La crisis recurrentes en los década de 1980 hicieron que las ideas de la exprivatización y de la endoprivatización también fueran aplicadas en los países de la América Latina. Al respecto, gran parte de la academia especializada en administración pública y politología han denunciado los peligros que se presentan al implementar la NGP en este tipo de administraciones públicas. Los principales problemas a los que se enfrenta son entre otros los siguientes:

1. No existen los elementos estructurales del modelo burocrático weberiano para conformar una dominación racional-legal; se han tomado en apariencia, pero en ausencia de los condicionamientos socio-económico-políticos necesarios se ha creado una buropatología, es decir, una burocracia patrimonialista¹¹⁷.
2. La reforma de la gestión pública con base en las ideas de la NGP son espejismos de una solución estandarizada, esto es, los problemas a los que se enfrentan las administraciones públicas son diferentes en cada país, pueden tener aspectos comunes, mas el contexto en el que se desarrollan son únicos por lo que su tratamiento requiere de un análisis sesudo sobre su origen; la transferencia de una caja de herramientas como puede ser la NGP no sólo conlleva

¹¹⁶ El sistema de botín (*spoils system*) es un medio en el cual el partido político que asciende al gobierno mediante una elección popular determina distribuir papeles y tareas administrativas a los seguidores del partido, obteniendo con ello control sobre la burocracia; esto presupone la ausencia de una burocracia profesional. Por su parte el sistema clientelar actúa bajo esquemas de reclutamiento y selección de cuadros burocráticos particulares, por lo que opera de manera invisible e ilegal. Angelo Panebianco, *Las burocracias públicas*, en Gianfranco Pasquino y et. al. **Manual de Ciencia Política**, Alianza Universidad Textos, Sexta Reimpresión, Madrid, España, 1994, p 393.

¹¹⁷ Joan Prats i Català, *Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista*, en Reforma y Democracia Revista del CLAD, Caracas, No 11, 1998, p. 9 Disponible en <http://www.clad.org.ve/fulltext/0030104.pdf>

- técnicas, sino también trae aparejada conceptos y supuestos que deben cumplirse y que generalmente no se mencionan en el momento de la adquisición del mismo¹¹⁸.
3. Otro asunto que poco se ha tomado en cuenta ha sido el qué de la reforma, es decir, qué Estado es el que se quiere para América Latina y a partir de esa discusión política modificar el cómo de la administración. Se ha trastocado este sentido, se ha puesto mayor atención al cómo (la forma de gestionar) que ha definido el qué (el modelo de Estado)¹¹⁹.
 4. Las administraciones latinoamericanas están cruzadas por una política de favores, esto conlleva a poca estabilidad en el trabajo principalmente debido al clientelismo, lo que genera un sistema de personal débil y fragmentado; la meritocracia es todavía un fin altamente anhelado debido a la inexistencia de un servicio civil de carrera eficiente y eficaz, que elimine el patrimonialismo.
 5. La rendición de cuentas y la transparencia están en vías de consolidación, falta una mayor legislación al respecto, esto hace que los supuestos sobre los que descansa la NGP en esta materia no se cumplan. A ello se suma que la rendición de cuentas a la ciudadanía sea débil y que la información pública del gobierno que da a la sociedad sea opaca y/o se oculte al público.
 6. Los mecanismos existentes para evaluar el desempeño del gobierno no son eficientes, se sigue poniendo más atención en la certificación de procesos que en la obtención de resultados concretos. Hay que agregar también que la responsabilidad por los resultados obtenidos es casi nula, la falta de una ética pública hace que tanto dirigentes políticos como la elite administrativa no asuma las consecuencias de sus acciones¹²⁰.

¹¹⁸ Christopher Pollitt, *Desde allá hasta acá, desde ahora hasta entonces: comprando y replicando las reformas de la gestión pública*, en *Reforma y Democracia Revista del CLAD*, Caracas, Venezuela, No. 31, 2005, pp. 5-22. Disponible en <http://www.clad.org.ve/fulltext/0049601.pdf>

¹¹⁹ Carles Ramio Matas, *Los problemas de implementación de la NGP en las administraciones públicas latinas, modelo de Estado y cultura institucional*, op. cit., p 78.

¹²⁰ Andrew Nickson *Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del New Public Management*, en *Reforma y Democracia Revista del CLAD*, Caracas, Venezuela, No 24, 2002 p 4. Disponible en <http://www.clad.org.ve/fulltext/0044700.pdf>.

Los retos son muchos, por eso el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo¹²¹ ha emprendido la tarea de que las reformas sobre la NGP se ajusten a la realidad continental, para ello ha diseñado un documento en el que expresa los cambios que ha sufrido el continente debido a las crisis de la década de 1980, y que dio origen a las reformas de primera generación (exprivatización) obteniendo magros resultados, se propone que la reforma que emprenden los países latinoamericanos contemplen ciertos elementos que son indispensables, sin perder de vista tres aspectos esenciales: la democracia, el crecimiento económico y la desigualdad social, ya que son fundamentales para recuperar parte de la legitimidad social perdida por el Estado.

Lo que se busca con la reforma es cambiar los incentivos institucionales del sistema, que permitan transformar las reglas burocráticas más generales, esto conllevará a las administraciones públicas adoptar estrategias y técnicas de gestión adecuadas a su entorno. Las características de la reforma de la reforma gerencial del CLAD son:

Acciones	Explicación
Profesionalización de la alta burocracia	Creación de un núcleo estratégico que sea capaz de formular, supervisar y regular políticas públicas.
Administración Pública transparente y sus administradores responsables de sus acciones públicas	Evitar la corrupción, disminuir la politización del aparato administrativo, crear una ética del servicio público que garantice la defensa del patrimonio público y los principios republicanos.
Descentralización de servicios públicos	Aplicar el principio de subsidiaridad en la prestación de los servicios públicos
Desconcentración organizacional de funciones exclusivas del Estado y que pertenecen al gobierno central (federal)	Separación funcional entre organismos responsables de la formulación de políticas y las agencias y unidades autónomas ejecutoras de los servicios.
Control de Resultados	La administración pública gerencial hace uso del control a posteriori de los resultados como un instrumento técnico capaz de hacer que las organizaciones aprendan de sus errores, y a partir de esto, elaboren sus estrategias futuras.
Mayor autonomía a las agencias y sus gestores implica nuevas formas de control	Estas nuevas formas de control son: Control de resultados Control contable de costos

¹²¹ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), *Una Nueva gestión pública para América Latina*, en *Reforma y Democracia, Revista del CLAD*, Caracas, Venezuela No. 13, 1999. pp 1-19 Disponible en <http://www.clad.org.ve/fulltext/0032400.pdf>

	Control por competencia administrativa Control social
Existencia de agencias autónomas y de agencias descentralizadas	Agencias autónomas: realizan actividades exclusivas de Estado, y en consecuencia son, por definición, monopólicas. Agencias descentralizadas: son aquellas que actúan en los servicios sociales y científicos, y que pueden transferir estos servicios a un sector público no-estatal en varias situaciones.
Prestación de servicios hacia el ciudadano-usuario	Los ciudadanos deben participar tanto en la evaluación como en la gestión de las políticas públicas, especialmente en el área social. Los ciudadanos son llamados a asumir un papel activo en la organización de la acción colectiva, y más específicamente en aquellos problemas que interfieren con su vida cotidiana y la de sus familias, así como el control público de los servicios públicos
Modificar el papel de la burocracia en relación con la democratización del Poder Público.	Aumentar el grado de responsabilización del servidor público en tres aspectos: i) ante la sociedad, tornando la administración pública más transparente, orientada hacia la rendición de cuentas. ii) ante los políticos electos en términos de la democracia representativa, sean del gobierno o sean de la oposición; y iii) ante los representantes formales e informales de la sociedad, que estén actuando en el ámbito de la esfera pública no-estatal.
Fuente: José Juan Sánchez González, Gestión Pública y Governance, op. cit pp. 105-106.	

A guisa de conclusión, la revisión del primer capítulo se inició con el análisis de la modernidad como época para posteriormente dar paso al estudio de la burocracia y del Estado. En este momento, identificamos que las sociedades occidentales a principios del siglo XX estaban permeadas por una modernidad europea que se enfocaba en establecer un patrón de modernidad sustentado en la idea positivista de civilización. Sin embargo, los cambios en la forma de producción y de consumo basado en la masa, dieron pie para cambiar hacia una modernidad americana. Esto propicio que las organizaciones públicas cambiaran hacia un modelo burocrático, el cual fue solidificado después de la Segunda Guerra Mundial con el fortalecimiento del Estado de

Bienestar. La unión de estos tres elementos hizo posible establecer una forma homogénea de pensar y tratar los asuntos públicos.

En efecto, la modernidad propició mediante el positivismo, que las ciencias sociales tuvieran certidumbre y estabilidad sobre la realidad, en donde el cambio y el caos se presentaban como fenómenos anormales de la realidad. A ello debemos sumar que la burocracia permitía reducir la complejidad mediante leyes y normas de aplicabilidad general, por lo que las reformas administrativas se enfocaban en la parte estructural de la organización. Este triunvirato tuvo más de tres décadas de logros y también de desatinos. La crisis hacia finales de los años sesenta y setenta produjo diversos cuestionamientos, entre ellos, el supuesto progreso de la modernidad y la viabilidad del modelo de Estado Benefactor. Las crisis de la década de los años setenta hizo factible transformar el Estado hacia un tipo Neoconservador con políticas económicas neoliberales. Así se paso de un extremo al otro, el mercado era la respuesta adecuada para todos los problemas del Estado y del gobierno. Su mudanza se hizo sin reparar en cuestiones esenciales que el mercado, dada su naturaleza económica, no podía avistar y/o de manera intencional atender. Las fallas del mercado fueron sustituidas con discursos ideológicos, con casos exitosos e indicadores parciales. La introducción de mecanismos y herramientas del mercado en la Administración Pública, si bien por un lado, introdujeron un parcialmente un nuevo rol del ciudadano en su parte política y económica (rendición de cuentas, transparencia, cliente, calidad), también es cierto que se olvidaron de la parte social de la gestión pública, esto es, no solo hay clientes con los cuales la administración trata diariamente, sino que existen ciudadanos, usuarios y beneficiarios que deben ser tratados desde una perspectiva política-social integral. Al interior de las administraciones públicas, la introducción de las ideas de la NGP omitió análisis sobre la historia, trayectoria, tradiciones, costumbres, ambiente. Así, las grandes renovaciones de entidades enteras de la administración pública redujeron su escala de aplicación enfocándose en pequeñas direcciones o áreas, donde en algunos casos las certificaciones de calidad en sus procesos le otorgaba la legitimidad de la implementación, aunque los resultados demostraran otra cara. Los cambios a nivel mundial han hecho que se deconstruya nuestra forma de pensar, para analizar los asuntos públicos desde otra perspectiva, desde el lenguaje, que permite construir realidades conjuntas.

Capítulo 2

Teoría Organizacional y Gestión Pública Postmoderna

En el capítulo precedente expusimos el contexto del Estado y su forma de organización, pasando de la administración burocrática hacia la gestión pública, se puso énfasis en la Nueva Gestión Pública como una serie de conceptos y herramientas de la gestión privada que intenta hacer de las organizaciones públicas ser rentables tanto económica como financieramente. Empero observamos que la gestión pública va más allá de la simple utilización de estos conceptos empresariales, y se constituye como un espacio donde confluyen capacidades de gobierno y sociedad en la búsqueda conjunta de soluciones a los asuntos públicos. La corresponsabilidad y la cogestión de los asuntos públicos implican que no sólo existe una mayor democratización de los sistemas políticos, sino que éste es acompañado con la mudanza en las formas de producción así como de la concepción de la modernidad.

En efecto, el debate sobre los efectos de la modernidad y del supuesto progreso ha dado pie a una serie de cuestionamientos sobre el uso instrumental de la razón. Los grandes relatos sobre los que se fincaba la modernidad se han desmitificado, ya que no sólo se ha logrado el tan anhelado progreso, sino que también se ha puesto en peligro la subsistencia de la humanidad. Así pues, la irracionalidad con la que se actuó en esta modernidad hace que las paradojas sean más evidentes, en un mundo cada vez más complejo. Para comprender cada vez más los contrasentidos y los laberintos de la realidad surge la postmodernidad; el posmodernismo establece que no hay una sola racionalidad sino muchas, y las certidumbres sobre las cuales se fincaba el desarrollo han dejado su paso a los escepticismos; así, el aprendizaje y los conocimientos se hacen mediante la incertidumbre, la subjetividad y los significados sociales; todo ello bajo el amparo de la tecnología y el discurso de las redes, las comunicaciones y el pensamiento complejo¹. De esta forma, persiste

¹ Migdalia Pineda de Alcázar, *El pensamiento teórico y crítico en tiempos de complejidad e incertidumbre en las ciencias de la comunicación*, en *Utopía y Praxis Latinoamericana. Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social*, Universidad de Zulia, Año 12, No. 39, Octubre-diciembre de 2007. p 133.

una visión de sensibilización y de tolerancia hacia la diferencia y la diversidad de alternativas en los tiempos contemporáneos².

Estudiar la gestión pública en tiempos posmodernos nos lleva necesariamente por un aprendizaje de deconstrucción de los conceptos tradicionales sobre los cuales se estudiaba una organización pública. La gestión pública en tiempos posmodernos se diferencia de la moderna debido principalmente al énfasis que se pone a los aspectos subjetivos y complejos de la organización. Esto no implica que las cuestiones en las cuales la gestión pública se enfocaba por alcanzar la eficiencia y la eficacia, se hayan dejado de lado, al contrario, los distintos estudios acerca de cómo alcanzar estos fines no se deben solamente a elementos racionales y nuevas técnicas y herramientas metodológicas; la cultura, las instituciones, la lingüística organizacional, el aprendizaje, y la toma de decisiones en ambientes caóticos y complejos, son parte importante en la búsqueda de la consecución de esos objetivos. Estos temas han comenzado a consolidarse en una nueva teoría organizacional denominada postmoderna. En efecto, la teoría del modelo cognitivo funcionalista que se sustenta en el uso de la razón instrumental permitía a los administradores y/o gerentes racionalizar los procesos sociales al interior de la organización, con el fin de garantizar la sobrevivencia de la organización. Así, esta racionalización sustentada en la cuantificación de los procesos organizacionales consolidaba el control, la coordinación y los límites de la misma. La subjetividad no estaba ajeno a ello, se podía tener de ella un control que podía alinearse a los fines de la organización. De ahí que los estudios sobre las relaciones humanas fueron encaminados a sacar el mayor provecho de esa parte interior de los trabajadores en beneficio de la organización, la cual se reflejaba en los índices de desempeño, eficiencia e incentivos (monetarios o psicológicas e.g. el empleado del mes). Esto permitía disminuir la complejidad de la organización. Sin embargo, la obcecación por el control de la complejidad organizacional y social mediante leyes, normas e indicadores fue insuficiente. La cada vez amplia compleja realidad social que se refleja al interior de las organizaciones, hicieron posible concebirlas heterogéneamente y dinámicas, donde los límites son más difusos.

² Daniel Gutiérrez Martínez, *La postmodernidad de Lyotard explicada a los posmodernos*. El Colegio Mexiquense, colección Documentos de Investigación, no 124, México, 2007. p 4.

La teoría de la organización postmoderna no es un cuerpo homogéneo de ideas y conceptos, por el contrario, es amplio y difuso; sin embargo se pueden encontrar dos posiciones fundamentales al respecto: la primera que sustenta el canje de conceptos de estabilidad y homogeneidad (sustentadas en la teoría estructural funcionalista) por el de cambio y destrucción creativa en la diversidad y flexibilidad absoluta; la segunda, propone continuar con el avance que han mostrado otras disciplinas sociales, en la comprensión de los fenómenos intersubjetivos, entre los cuales debe ser puesta la organización, para incluirla en los estudios de carácter más bien discursivos de lo social³.

La postmodernidad puede ser identificada con base en dos términos, el primero es el relacionado con una época, es decir, identificar las características que permitan soportar las hipótesis de que la sociedad se está moviendo hacia una nueva era postmoderna. El segundo término es el relacionado con la epistemología postmoderna, esto es, el surgimiento de una filosofía postestructuralista que sugiere que el mundo es constituido por nuestros lenguajes compartidos y que solo podemos conocer el mundo a través de formas particulares del discurso que nuestro lenguaje crea⁴. Así pues recurrimos en este capítulo a explicar en primer lugar la condición postmoderna (época) para continuar con la influencia de la postmodernidad en la teoría de las organizaciones (epistemología), para concluir con un análisis de la gestión pública en este contexto posmoderno.

Antes de continuar con nuestro capítulo es importante hacer algunas consideraciones con respecto al estudio de la gestión pública con ayuda de otros marcos conceptuales. Un debate se ha sostenido durante muchos años en la Ciencia Política y la Administración Pública acerca de la relación entre Administración Pública y Administración. Si bien es cierto que ambas tienen orígenes y objetivos diferentes, es cierto también que entre ambas han compartido ideas y mucho más aún

³ Vicente Sisto Campos; **Teoría (s) Organizacional (es) Postmoderna (s) y la Gest(ac)ión del sujeto posmoderno**. Tesis Doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona. Disponible en <http://www.tdx.cat/TDX-1217104-143200>

⁴ John Hassard, *Postmodernism and Organizational Analysis: an Overview*; en John Hassard and Martin Paker, **Postmodernism and Organizations**, Sage Publications, 1993, London, p 3

conceptos, sobre todo cuando la administración pública se analiza como modelo organizacional burocrático. Así pues, la administración pública como ente organizado por el cual es posible llevar a cabo las acciones públicas del gobierno, la convierte en una arena de disputa social en la cual se llevan a cabo mediación de necesidades, demandas, deseos y contradicciones sociales⁵.

Ante ello, es claro y oportuno establecer que las organizaciones públicas deben ser comprendidas de manera empírica diferenciada, esto es, que en ellas existen elementos que no comparten con otros tipos de organizaciones, empero, al reconocer estas diferencias, no implica que la Administración Pública no pueda ser analizada tanto conceptualmente como metodológicamente como una organización normal⁶. En este sentido, las organizaciones de naturaleza pública y las organizaciones de naturaleza privada comparten la necesidad de alcanzar sus objetivos de manera eficiente y eficaz, por lo que se acepta que en sus áreas más operativas puedan y deban nutrirse de los conocimientos, herramientas y avances de la teoría organizativa⁷.

No obstante lo anterior, es importante reconocer que la Teoría de la Organización adolece en cuanto a pretender la universalización de sus teorías. Ante esto, las nuevas corrientes emergentes representan una alternativa a las *recetas prescriptivas ortodoxas* de la Teoría de la Organización, en la que se elaboran instrumentos analíticos significativos para analizar e interpretar una parte de la realidad de las organizaciones. Mas ello, establece una cuestión de complementariedad entre ambos campos de estudio, esto es, mientras que la ortodoxia de la TO se enfoca en contrariedades de naturaleza organizacional, las corrientes emergentes centran su interés en los problemas de las personas, en las dificultades del sujeto en las organizaciones.

Volviendo al punto de la organización pública diferenciada, es claro también, que el desempeño de su gestión es también diferente a las de las organizaciones de naturaleza privada. Existe una creencia muy esparcida en cuanto a que la gestión pública y la gestión privada son

⁵ Eduardo Ibarra y Luis Montaña, *Teoría de la organización y administración pública. Insuficiencias, simplezas y desafíos de una maltrecha relación* en *Gestión y Política Pública*, Vol. I, núm. 1, jul-dic. México, 1992, p 50.

⁶ Ramió Carles, **Teoría de la organización y administración pública**, Editorial Tecnos, España, 1999, p 37.

⁷ *Ibidem*, p 40

fundamentalmente diferentes, sin embargo, esto conlleva a una trivialización del asunto que no permite analizar de manera rigurosa la gestión pública. Como señala Tompkins, lo fundamental es indagar los rasgos significativos del contexto en los cuales la gestión pública se lleva a cabo de tal suerte que se pueda evaluar de mejor manera la posibilidad de aplicar los conceptos teóricos [de la TO] a las organizaciones públicas y las dificultades que se pueden encontrar al aplicar las técnicas del sector privado al público. Así pues, si lo central es indagar sobre cómo mejorar el desempeño, entonces hay que poner atención en aquellos aspectos en los cuales la gestión pública es única así como las características de los contextos organizacionales que limitan el desempeño de los mandatos de los gestores públicos. De ahí que, lo importante sea el **cómo** en dos sentidos: dado que las funciones del management pueden implicar funciones básicas tanto en lo público como en lo privado, lo importante es conocer **cómo** son llevadas a cabo, ya que varían enormemente en ambos sectores; el otro sentido se relaciona con las técnicas del management privado que pueden ser transferidas al sector público, lo significativo es **cómo** son implementadas y utilizadas⁸.

Aunado a ello, los gestores públicos son responsables de promover valores que van más allá de la eficiencia, la economía y la efectividad, como la responsabilidad, la equidad y el servicio público. Esto es debido a que al ambiente normativo en el cual se desempeñan los gestores públicos, los lleva a realizar acciones que sean tan claras y homogéneas como sea posible, las cuales puedan ser tomadas públicamente y públicamente explicadas. Consecuencia de lo anterior se tienen dos cuestiones complementarias: la primera es que, si los gestores públicos se enfocan en una o dos perspectivas teóricas limitan su efectividad como gestores, de ahí que con el estudio de la Teoría de la Organización, los gestores pueden aprender para comprender los flujos de la vida organizacional de una manera más integral y evaluar los problemas organizacionales desde diferentes perspectivas. Así pues, la gestión ayuda a comprender los problemas organizacionales para ello requiere de la TO para vislumbrarlos. La segunda implicación esta relacionada con la búsqueda de más allá de las tres E (eficiencia, eficacia, economía), con la responsabilidad, la equidad y el servicio público, así la gestión también implica relaciones sociales que se encuentran

⁸ Jonathan R. Tompkins; **Organization Theory and Public Management**, Thomson Wadsworth, USA, 2005, p 10.

en problemas económicos, políticos, técnicos, organizacionales⁹. Gvishiani daba cuenta de ello, al señalar que la gestión tiene dos componentes: uno técnico y otro social, sobre éste último, enfatiza que la empresa de producción no es una simple acumulación de máquinas unidas en uno y otros procesos, es sobre todo, una colectividad de trabajadores unidos por determinadas relaciones socioeconómicas condicionadas por el modo de producción reinante en la sociedad concreta. Así pues, la investigación sobre la producción implica sobre todo el conjunto de relaciones e interacciones entre los hombres en el proceso de producción, de la organización de la actividad conjunta de los hombres, de la interacción de estos con los medios de producción etcétera. Por ello, ante todo, no debe olvidarse que en el centro de los sistemas de gestión se halla el hombre, objeto y sujeto de la misma gestión¹⁰. La investigación del proceso de gestión requiere de un análisis múltiple que permita comprender los aspectos sociales de la gestión, de ahí su complejidad. Así, el *proceso de gestión a cualquier nivel* es un sistema complejo, ya que debe tener presente y coordinar problemas técnicos, económicos, de organización, sociológicos, psicológicos y políticos¹¹. Como establecen Ibarra y Montaña se requiere repensar la Administración Pública más allá de las técnicas y de las herramientas que pueda aportar la Teoría de la Organización, es necesario reflexionar las organizaciones públicas como espacios sociales y políticos, en donde se pueda construir una base paradigmática sólida para abordar la diversidad y la multiplicidad de lo organizado¹².

La indagación sobre la gestión pública en condiciones de mayor complejidad, ha llevado a cuestionar los fundamentos teóricos ortodoxos sobre los cuales se ha construido la gestión pública. En efecto, Emmert, Crow y Shangraw Jr, establecen que la teoría de la gestión pública se ha construido en torno a una tecnología antigua y conceptualizaciones caducas de las organizaciones públicas y del medio en el cual actúan. A pesar de las innumerables críticas que se han hecho a las viejas ortodoxias de la administración pública temprana, se siguen edificando teorías de la

⁹ Ibídem, p 8.

¹⁰ Dzhermen Mikhailovich Gvishiani, *Organización y gestión*, Editorial Progreso, Moscú, 1973, p 13.

¹¹ Ibídem, p 23

¹² Eduardo Ibarra y Luis Montaña, *Teoría de la organización y administración pública. Insuficiencias, simplezas y desafíos de una maltrecha relación en Gestión y política pública*, op. cit. p 68.

organización y de la administración, con esos mismos bloques de construcción y supuestos [ortodoxos]. Para ellos, existen cada vez mayores complejidades tanto organizacionales como sociales que deben ser atendidas desde otros horizontes, es decir, construir un andamiaje teórico que considere hacia dónde vamos y cómo serán los sistemas organizacionales y administrativos eficaces postortodoxia¹³.

Si el reto es comprender hacia dónde vamos y cómo serán los sistemas organizacionales y administrativos eficaces postortodoxia, ello implica también superar la máxima wilsoniana sobre la dicotomía administración/política. La separación ha provocado un callejón sin salida que es necesario reconocer y en ese sentido, avanzar para superar tal brecha. Como señala Olmeda: “la separación entre dirección y ejecución, entre la formulación y la implementación de políticas públicas, ha provocado,..., el callejón sin salida al que ha conducido esa visión tradicional de la ciencia de la administración, al entenderse de una manera rígida y terminante. Y ello ha ocurrido así en especial en la comunidad estadounidense, la pionera en estos desarrollos académicos, en la primera mitad de este siglo, pero también en la escindida ciencia política, al configurarse la Administración Pública como disciplina autónoma, separándose de la anterior”¹⁴.

Para finalizar, señalamos lo que establece el mismo Bozeman en cuanto al estudio de la gestión desde el enfoque de las políticas públicas (enfoque P) y el enfoque de la escuela de negocios (enfoque B). Si bien deja claro que cada enfoque es diferente, existe en ellos ciertos aspectos comunes, y que por lo tanto, las ventajas de ambos enfoques no son, en principio, mutuamente excluyentes¹⁵.

¹³ Mark A Emmert, Michael Crow y R.F. Shangraw Jr. *La gestión pública en el futuro. La Postortodoxia y el diseño de la organización*, en Barry Bozeman **La Gestión Pública, su situación actual**; Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica, México, primera reimpresión, 2000, p. 455-457.

¹⁴ José Antonio Olmeda Gómez, **Ciencia de la Administración vol. I Teorías de la organización y gestión pública**, Universidad Nacional de Educación a Distancia, España, 1999, p 22.

¹⁵ Barry Bozeman, *Introducción: dos conceptos de gestión pública*, en Barry Bozeman **La Gestión Pública, su situación actual**, op. cit. p 39

2.1.- La Condición Postmoderna

La modernidad en sus diferentes explicaciones, coincide en el uso de la razón para lograr la libertad del individuo y su progreso, y su rebelión frente a una visión dominante en ese entonces, eclesial y supersticiosa. Pero este empleo de la razón en la modernidad terminó por establecer una jaula de hierro, la racionalidad se impuso a lo subjetivo convirtiéndose en coercitiva y obstaculizante. En este contexto, la visión racionalista de la modernidad que se ha impuesto como dominadora del mundo ha llegado a su límite en el plano de propuesta, y presenta claros signos de decadencia, ejemplo de ello son la impugnación al Estado-nación, el fin del comunismo, del liberalismo parlamentario, las deficiencias de la ideología social demócrata y el rechazo a la doctrina neoliberal como consecuencia de los ataques del 11 de septiembre del 2001 y la imposición del militarismo en nombre de la libertad y la seguridad¹⁶.

Aunado a ello, la modernidad se enfocó a crear un arquetipo de hombre el cual se definía por lo que hacía y fabricaba mas no por su esencia, por lo que es en sí. Este hombre moderno tenía una correspondencia con la producción material, en donde la eficacia se obtenía gracias al uso de la ciencia y de la tecnología, de las nuevas teorías de la organización y de la administración, del establecimiento de reglas y leyes, pero sobre todo, de obtener el dominio sobre la naturaleza mediante el uso de la Razón.

Las personas pierden, con la producción en masa, sus diferencias, y todos son tomados por iguales. El consumo de las personas se centra en la relación provecho-rendimiento, más que en la diferencia y en la equidad. De ahí que, para Lyotard el fin del proyecto de la modernidad ha llegado, debido a que con el uso de la razón se ha legitimado el uso de estrategias personales y políticas para beneficio de quien posee abundantes y diversos recursos, en detrimento de todas las demás formas de organización que no cuentan con esos recursos. Con ello, se caen o desmoronan

¹⁶ Daniel Gutiérrez Martínez, *La postmodernidad de Lyotard explicada a los posmodernos*. El Colegio Mexiquense, colección Documentos de Investigación, no 124, México, 2007. p 4

los grandes relatos y mitos positivistas que relacionaban desarrollo científico y bienestar cotidiano. Se rompe el vínculo de la idea de progreso con la idea de futuro.

Así para Maffesoli, la modernidad sustentada en la razón ha hecho que:

“las teorías sobre el Hombre en general así como las que postulan la Perfección desembocan en un callejón sin salida. Esto lo testimonian el sentimiento difuso de crisis y la saturación de los «grandes relatos de referencia». El totalitarismo economicista, el de la economía de la salvación individual o el del todo económico, desemboca en una verdadera alienación, a saber: el Hombre y los valores universales de los cuales sería actor, transforma al hombre plural de lo cotidiano en un extraño de sí mismo. De allí proviene la deshumanización galopante que ya no oculta ni siquiera los patéticos llamados al humanismo que suenan como ociosos encantamientos. El vínculo del saber con el poder hace triunfar una semi-cultura mediática, lo que la Escuela de Fráncfort llamaba muy justamente la industria cultural, que puede ser considerada como una perfecta ilustración de una antífrasis que designa todo lo contrario de lo que se dice. Es una ironía curiosa la historia que hace del saber instrumentalizado una verdadera ignorancia”¹⁷.

La reflexión posmodernista se ubica en la composición de grupos diferentes, numerosos y jerarquizados, de la sistematización organizativa del trabajo, de la especialización en el mundo industrial y tecnológico, en donde los individuos acrecientan su grado de singularidad, que provoca también una complementariedad, una necesidad social. Esto trae como consecuencia una diferenciación social, el reconocimiento de la multiétnicidad y del multiculturalismo, es comprender los diferentes y diversos grupos y sus roles, sus comportamientos, la legitimidad de la diversidad de enfoques, maneras y modos de vivir y creer. Mas no solo eso, sino entender además sus diferentes manifestaciones y demandas sociales, así como su atención y solución a las mismas.

¹⁷ Michel Maffesoli, *Postmodernidad. Las criptas de la vida*, en Revista Espacio Abierto, Cuaderno Venezolano de Sociología, vol. 15, números 1 y 2, enero-junio 2006, p 394.

El rechazo hacia un vivir unidimensional permeado por lo económico-tecnocrático se manifiesta de distintos modos como es el alejamiento hacia la política, la importancia de la ecología, el renacer de las tradiciones culturales y de la medicina natural, la defensa de la diversidad sexual y de la reproducción; esto pone de manifiesto que el querer-vivir individual y colectivo no ha podido ser erradicado, que existe una dimensión más allá de lo tecnocrático-económico. Es una búsqueda y un retorno a la tierra, a las raíces, es la indagación de la conciencia colectiva. Ello provoca un cambio en el imaginario colectivo, si con la modernidad y el nacionalismo se quería la identidad y la igualdad para todos, la univocidad de los valores y de la cultura, el postmodernismo se sustenta en la diferencia y en la equidad, el imaginario colectivo de nación da paso al imaginario colectivo multicultural y multiétnico. Así, la razón ya no se impone en la vida cotidiana: “la vida cotidiana no es tributaria de la simple razón o, digamos más bien, que ésta no es la llave universal puesto que hay que adjuntarle el rol de la pasión y la importancia de los sentimientos compartidos. Es conveniente integrarle, implicarle el juego de los afectos, la imprevisibilidad del humor, incluso el aspecto factual de los ambientes, sin olvidar el éxito que no deja de tener a largo plazo la memoria colectiva, la de las gracias y las desgracias que, por sedimentaciones sucesivas han constituido el sentimiento de pertenencia propio del hecho comunitario”¹⁸.

La recuperación de la identidad comunitaria, el reconocimiento de las diferencias, la búsqueda de la equidad, la preocupación por el entorno ambiental y así como a su flora y fauna, la defensa de derechos culturales, sexuales y reproductivos, son pues algunos de los aspectos sobre los cuales, el posmodernismo ha hecho énfasis. Ya no se busca que la razón se imponga como jaula de hierro, sino que sea lo razonable¹⁹, la discusión, el acuerdo, el consenso, la diferencia, la equidad y la

¹⁸ Michel Maffesoli, *Postmodernidad. Las criptas de la vida*, op cit. p 395

¹⁹ Nos parece importante hacer la diferencia entre una acción racional y una acción razonable. Una acción racional no necesariamente es una acción razonable, incluso puede llegar a ser irracional a los ojos de quien interpreta esa acción. Si bien, ambas acciones nacen de la razón, no son lo mismo; mientras que la acción racional nace de una racionalización propia del pensamiento, la acción razonable surge de la razonabilidad que es caracterizada por el vivir, es decir, a la convivencia. Así, para Sartori, la racionalidad predomina en el campo de la razón pura, mientras que la razonabilidad predomina en el campo de la razón aplicada. Una acción racional puede ser irracional ya que la lógica con la cual fue planteada es diferente a la lógica con la cual se aplica. De ahí, que sea importante “distinguir entre una acción racional y una acción razonable y por qué se dice que en el dominio de la acción es mejor ser razonable y no

justicia sobre lo cual se construya una nueva realidad. En consecuencia, lo posmoderno es una combinación entre lo nuevo y lo viejo, no se trata más de la dicotomía modernidad-tradición, al contrario, como Lyotard dice “lo posmoderno es el cansancio de la nostalgia de todo, es el intento de la reconciliación de dos épocas”²⁰. Las sociedades buscarán recuperar aquellos valores viejos o arcaicos, que son nostálgicamente deseados, pero sin que ello se contraponga a los valores y derechos que la modernidad les ha dejado. Resultado de esta búsqueda de valores comunitarios, el *yo* y el *nosotros* tiene una significación diferente en este contexto; el *yo* implica legitimidad en cuanto hago uso de la palabra, pero se transforma en *nosotros* cuando se piensa no sólo en relación a un conjunto de personas, sino en referencia a un tercero, esto es, la pequeñez del nosotros frente a la del ser humano. Esto implica que existe una interacción de éste *yo* con los demás, lo que inevitablemente se convierte en un conjunto de *yo* que termina siendo una interdependencia colectiva, es pues en última instancia una decisión colectiva que se piensa en terceras personas.

La postmodernidad se liga con una serie de conceptos “*post*”, es decir, éstos reflejan características específicas de una sociedad postmoderna como son el post-fordismo, post-capitalismo y post-industrialismo. En este sentido una sociedad postindustrial es aquella que requiere de la producción de servicios más que la producción de bienes²¹. En ella impera la lógica sustentada en el binomio alta tecnología-producción de servicios, y tiene como pilares la innovación, la inversión en la relación cantidad-calidad, la creación de capital humano y social y finalmente el conocimiento y el aprendizaje²². Las características de la sociedad postindustrial son:

1. La sociedad postindustrial es un juego de personas. Lo que cuenta no es la fuerza bruta ni la energía sino la información. El actor clave es el profesional que está capacitado para

racional”. Giovanni Sartori, **La Política. Lógica y método en las ciencias sociales**. Tercera edición; Fondo de Cultura Económica, México, 2002, p 143.

²⁰Jean François Lyotard citado por Daniel Gutiérrez Martínez, La postmodernidad de Lyotard explicada a los posmodernos, op. cit. p 14

²¹ Omar Guerrero Orozco, **La tecnocracia o el fin de la política**, op. cit. p 110

²² Michel Crozier, *La necesidad de una nueva lógica*, en Quim Brugué y Joan Subirats **Lecturas de gestión pública**, Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1996, pp. 31-32

brindar los tipos de conocimiento especializado que demanda crecientemente la nueva sociedad.

2. La calidad de vida no depende de la cantidad de bienes, sino de la cantidad de servicios y comodidades –salud, educación, diversiones y artes-, concebidos hoy en día como beneficios deseables y posibles para todos.
3. La sociedad postindustrial es no-individualista, tiene un rasgo comunal, la participación se convierte en una condición del funcionamiento de la comunidad. Debido a que no existe condiciones para pactar entre los diferentes grupos, el conflicto aumenta.
4. Dado que es un juego de personas, la convivencia social se hace complicada debido a las demandas políticas y los derechos sociales.
5. La información opera como recurso central y fuente de poder dentro de las organizaciones, mientras que el profesionalismo se convierte en un criterio de posición social²³.

Dado esta situación de sociedad postindustrial, existen tres megatendencias que definen el contexto internacional y que son: la globalización, la diferenciación, y la retemporalización²⁴. La primera de ellas, la globalización es un proceso de ampliación de espacios y acortamiento de las distancias. Esto trae consigo que exista una difuminación de las fronteras, en parte gracias a los medios de comunicación electrónicos que traspasan fronteras y también a los problemas globales que no reconocen bordes limítrofes como son el deterioro ambiental, las migraciones, el narcotráfico y los flujos de capital. En su parte económica, la globalización se ubica en la división del trabajo a nivel mundial.

La segunda es la diferenciación, esta se refiere a un regreso al subjetivismo y a la fragmentación. Existen cuatro ámbitos donde se ve claramente este aspecto:

²³ Ídem

²⁴ José Luis Méndez, *¿Regresando al futuro? Postmodernidad y reforma del Estado en América Latina* en Reforma y Democracia Revista del CLAD, Caracas, No. 6, 1996, p 44.

- El económico-social: representa la desigualdad entre países ricos y pobres, la cual se reproduce al interior de los países con sus habitantes. Las elites mantienen sus privilegios, y se acercan a nivel internacional entre sí; los gobiernos establecen como estrategia moderna la acogida del neoliberalismo sin resolver los problemas sociales. Esto crea una cultura de la frustración, la violencia, la desintegración familiar, la ansiedad, la inseguridad y el miedo.
- El étnico o religioso, aquí cada vez se apelan a las cuestiones míticas para hacer valer su condición de supremacía y/o diferencia sobre los demás; se llega a convertir en una lucha axiológica.
- Los grupos de presión, a las demandas tradicionales de los obreros, campesinos y empresarios, se suman las de ambientalistas, homosexuales, protectores de animales, etcétera.
- La separación o independencia de nuevas regiones. Existe un mayor deseo de independencia o de separación por parte de las regiones, con lo cual surge la aldea global que desea y desarrolla su propia relación con el mundo²⁵.

De esta manera, el Estado-nación tiene presiones tanto internas como externas que demandan su transformación, esto hace surgir una lógica que rechaza los fundamentos sobre el cual se creó una realidad acorde a éste, así, se prefiere lo global en lugar de lo local, la descentralización hace a un lado la centralización y lo omnicompreensivo, la flexibilización es más aceptada que lo rígido, y las políticas públicas ganan terreno frente a los planes nacionales.

Por último, la tercera megatendencia es la retemporalización, esto es, el redimensionamiento del tiempo. Dado la cantidad de actores, los acontecimientos e información hacen que ahora el tiempo transcurra a ritmos mucho más rápidos, todo es hecho importante es conocido en el mismo instante en que se produce, en tiempo real.

²⁵ Ibídem pp. 48 -49

Estas tendencias han afectado al gobierno y su labor en dos formas:

- a) Por un lado los gobiernos son crecientemente presionados desde cuatro puntos:
 - i. El internacional producto de la globalización.
 - ii. El regional-local producto de la descentralización.
 - iii. El grupal debido a la mayor diversificación y organización de los grupos de presión.
 - iv. El partidario tradicional producto de la división de poderes y la lucha electoral.

Esto hace que aumente la multidimensionalidad de los problemas públicos y resulta más difícil desagregarlos y definir el nivel para atacarlos.

- b) Existe una pérdida de capacidades para enfrentar los problemas. Ante la corrupción, las acusaciones de ineficiencia, de obesidad (justificadas o no), los gobiernos han perdido legitimidad, recursos y margen de maniobra. Como argumenta Méndez: “ciudadanos y políticos atacan por igual a la administración y servidores públicos. El cinismo político surge (emerge) como válvula de escape²⁶”.

En este contexto, las organizaciones públicas enfrentan un enorme reto, ya que no solo son las cuestiones de eficiencia, eficacia y legitimidad los únicos elementos que deben tomarse en cuenta para un buen gobierno. La postmodernidad es la deconstrucción de los conceptos, es volver a aprender objetiva y subjetivamente, es éste último el que no puede quedar fuera en la discusión de los asuntos públicos entre gobierno y sociedad, sin la comprensión de los significados, de las capacidades, de los símbolos, sin ello es imposible llegar a tomar acuerdos consensados. ¿Cómo pueden atender las organizaciones públicas este reto? Una arista podemos hallarla en los estudios sobre la teoría de las organizaciones que en los últimos años han abordado este asunto entre organización y postmodernidad.

²⁶ Ibídem p 53

2.2 La Teoría de la Organización desde la Perspectiva Postmoderna

La crítica a las bases ontológicas y epistemológicas de las teorías tradicionales de la organización se sustenta en que éstas resultan incapaces para comprender la complejidad social, la pluralidad y la inestabilidad. La epistemología postmoderna enfatiza la diferencia, la construcción social, el descentramiento del sujeto y el centramiento en la subjetividad²⁷. Así pues, el rasgo fundamental de los escritos posmodernos sobre la organización se centran en el lenguaje, ya no como una forma para describir la realidad, por el contrario, como un juego de lenguajes que están en continuo flujo, por lo que el significado se encuentra en constante deslizamiento más allá de nuestro entendimiento y no puede ser encajonado en una sola concepción. El lenguaje es constructor de realidades, por lo que en la teoría organizacional, la epistemología postmoderna sugiere que el mundo está constituido por nuestro lenguaje compartido, y que nosotros sólo podemos conocer el mundo a través de formas particulares de discurso que nuestro lenguaje crea²⁸. Como argumenta Sisto, la teoría organizacional postmoderna se constituye como una perspectiva para comprender e intervenir sobre lo organizacional²⁹. Es por ello que Hassard enfatiza que los teóricos posmodernistas deberían descubrir las líneas confusas de la estructura mítica, los lugares donde el proceso de estructuración llega a ser ambiguo, y desafiar la definición de los discursos que hacen uso dentro de ella³⁰.

²⁷ Vicente Sisto Campos; **Teoría (s) Organizacional (es) Postmoderna (s) y la Gest(ac)ión del sujeto posmoderno**, op. cit. p 96

²⁸ John Hassard; *Posmodernism and Organizational Analysis: an Overview*; op. cit. p 3.

²⁹ Vicente Sisto Campos; **Teoría (s) Organizacional (es) Postmoderna (s) y la Gest(ac)ión del sujeto posmoderno**, op. cit. p 114

³⁰ John Hassard, *Posmodernism and Organizational Analysis: an Overview*; op. cit. p 3.

2.2.1 Explorando las Ideas de Baudrillard, Lyotard y Derrida para la Construcción de la Teoría Organizacional Postmoderna

La teoría organizacional postmoderna encuentra asideros en los escritos de Baudrillard, Lyotard y Derrida³¹, la relevancia de sus ideas se encuentra en las críticas hacia la forma en que la modernidad se apropió de la razón para crear una realidad donde el sujeto está atado cognoscitivamente a una sola forma de aprendizaje y por lo tanto a la construcción de una realidad «*objetiva*». Con base en ellas, el análisis organizacional encuentra una forma diferente de concebir tanto la realidad como los métodos de investigación, esto permite tener una alternativa de estudiar los fenómenos organizacionales.

Esta exploración la iniciamos con Baudrillard, quién argumentó que existe una construcción histórica y conceptual de la realidad, la cual bajo la modernidad tuvo una epistemología positivista, lo que conllevó a la creación de una realidad que se sustentaba en la legitimidad que le proporcionaba el conocimiento científico, en especial por los resultados de las ciencias naturales. Cuestiona que exista esta realidad y para ello, establece tres etapas en este proceso de construcción: la primera etapa (desde el Renacimiento hasta la Revolución Industrial) la realidad estaba ahí y debía ser descubierta, lo cual se hizo contraponiéndola con la falsedad. En una segunda etapa (período industrial siglo XIX) la realidad se engendra a partir del uso de la técnica que hace posible determinar una realidad dada la lógica de la producción y la mecanización. En su tercera etapa, Baudrillard establece que la realidad deviene de un modelo que sutilmente ha moldeado la dialéctica verdadero/falso y la producción/improducción para convertirse en un discurso ideológico. Dado que no existe un origen, claro y concreto de lo real, el modelo logra establecer cierto orden pero dado que esa construcción no es real, se convierte en un círculo que termina dándose a sí mismo la lógica en la que se sustenta esa realidad. Pero esta pericia de lo real de legitimarse así misma, ha terminado actualmente, dado el perfeccionamiento de los sistemas de poder y disuasión para impartir su ideología. En su lugar, la realidad en la postmodernidad se construye con base en los signos y la interacción impredecible que se da entre ellos, creando con

³¹ John Hassard; *Posmodernism and Organizational Analysis: an Overview*; op. cit. p 7

ello imágenes. En este sentido, los medios de comunicación se han convertido en creadores de realidad o realidad electrónica que conjuga signos e imágenes, es el *éxtasis de la comunicación*. Dado que es imposible distinguir lo imaginario de lo real, lo verdadero de lo falso, lo que existe es un mundo de simulaciones, de *simulacra* (imágenes). Sin embargo, estas simulacras son copias de originales que no existen o se encuentran perdidos, esto deriva que el mundo no tenga ideologías, ya que es habitado por signos e imágenes, es la imagen del espejo que se refleja así mismo *ad infinitum* sin saber cuál es el origen de la imagen, es el tiempo de la hiperrealidad³². De esta manera, Baudrillard destaca el fin de una era moderna dominada por la producción e industria capitalista, dando paso a una época de postmodernidad postindustrial, representada por formas alternativas de tecnología, cultura y sociedad.

Por su parte Lyotard como lo mencionamos en el primer apartado de este capítulo, pone énfasis en la creación de metarelatos que permitieron a la modernidad obtener su legitimidad. La postmodernidad para Lyotard³³ es pues la incredulidad hacia estos metarelatos, en especial hacia aquella única forma de conocimiento basado exclusivamente en la ciencia. La legitimidad de quién decide que es verdadero no es independiente del derecho a decidir lo que es justo, por lo que existe una hermandad entre en el lenguaje denominado ciencia y esa otredad llamada ética y política, los cuales tienen el mismo origen: Occidente. Dado que el conocimiento tiene una utilización para generar poder, que para Lyotard es la misma cara de una moneda, la cuestión central es: ¿quién decide lo que es saber, y quién sabe lo que conviene decidir? Para discernir la respuesta Lyotard utiliza un enfoque de juegos de lenguaje en los cuales el conocimiento se

³² Arturo Arroyo; *La realidad, los medios y la sociedad en la postmodernidad. Una reflexión desde Jean Baudrillard*, en 10º Congreso REDCOM, “**Conectados, Hipersegmentados y Desinformados en la Era de la Globalización**” Universidad Católica de Salta, Facultad de Artes y Ciencias. Sata, Argentina 4, 5 y 6 septiembre de 2008. Pp 1-9. Disponible en http://www.ucasal.net/novedades/archivos/redcom-ponencia/Eje6/Mesa6-4/Arroyo_PN_.pdf. José López Arellano; *Relativismo y Postmodernidad*, en *Revista Ciencia Ergo Sum*, marzo, volumen 7, número uno, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México p 35

³³ Jean-François Lyotard, **La condición postmoderna. Informe sobre el saber**, Ediciones Cátedra S.A., Madrid, 1987, Disponible en http://www.cseiiio.edu.mx/biblioteca/libros/cienciassociales/la_condicion_postmoderna.pdf

encuentra basado en un número diverso de discursos³⁴, los cuales cada uno tiene sus propias reglas y estructuras, es un acuerdo explícito o no entre los jugadores. De esta manera, el lazo social está hecho de «jugadas» de lenguaje, esto no implica que:

“que se juegue para ganar. Se puede hacer una jugada por el placer de inventarla: ¿qué otra cosa existe en el trabajo de hostigamiento de la lengua que llevan a cabo el habla popular o la literatura? La invención continúa de giros, de palabras y de sentidos que, en el plano del habla, es lo que hace evolucionar la lengua, procura grandes alegrías. Pero, sin duda, hasta ese placer no es independiente de un sentimiento de triunfo, conseguido al menos sobre un adversario, pero de talla, la lengua establecida, la connotación”³⁵.

Todos los sujetos se encuentran situados en nudos de comunicación, y son los juegos de lenguaje una relación mínima para que la misma sociedad exista, esto permite tener referencia sobre quién utiliza el juego de la interrogación, a quién se dirige y cuál es el referente que interroga, es decir, una relación social. Por lo tanto, el aspecto lingüístico pierde su noción descriptiva y se convierte en juegos con sentido, esto es, cada mensaje que manda el destinador hacia el destinatario lo mueve hacia un desplazamiento, una alteración del sentido que sea; estas jugadas a su vez generan contra-jugadas por parte del destinatario hacia su contraparte que produce una alteración también en él. Así, se llega a un perfeccionamiento del juego en donde lo que importa es intensificar el desplazamiento, de tal forma que se haga una jugada inesperada³⁶. De esta forma, la epistemología postmoderna se refiere al conocimiento del entendimiento y de la aceptación de formas plurales localizadas en diversos lenguajes.

³⁴ Los ejemplos que describe Lyotard son tres sentencias: *la universidad está enferma, la universidad queda abierta y hay que proporcionar medios a la universidad*. La primera sentencia es un enunciado denotativo, en el cual el destinador queda situado y expuesto por este enunciado en la posición de «sabiente» (sabe lo que pasa en la universidad), el destinatario queda en posición de tener que dar o negar su asentimiento, y el referente también queda comprendido en una de las maneras propias de los denotativos, como algo que exige ser correctamente identificado y expresado en el enunciado al que se refiere. En la segunda oración, el enunciado es performativo, con ello, el destinatario no puede discutir ni verificar tal aseveración hecha por el destinador, ya que éste está imbuido de autoridad para realizar tal aseveración. La última frase, es un enunciado prescriptivo, es decir son órdenes dictadas por el destinador hacia el destinante, del cual se espera la efectividad de la acción requerida. Jean-François Lyotard, **La condición postmoderna. Informe sobre el saber**, op. cit, p 11.

³⁵ *Ibíd.* p 12

³⁶ *Ibíd.* p 17

En lo concerniente a Derrida, la epistemología de la teoría de la organización postmoderna, retoma dos temas sustanciales de este autor, la deconstrucción y la diferenciación. La deconstrucción es entendida como la desestructuración del ente, es lo que nos permite comprender la realidad, ¿cómo la percibimos y a través de qué mecanismos logramos construirla? Bajo un enfoque derridiano, la cuestión epistémica de la substancialidad de la realidad no puede seguir sustentándose en la perspectiva del racionalismo empirista y lógico, y por consecuencia, la forma en que deducimos las ideas de nuestros pensamientos. Seguir en este camino, es continuar con las estructuras logofocéntricas³⁷ del discurso occidental de las ciencias, dónde el conocimiento de la realidad es un acto objetivo del sujeto cognoscente, esto es, dado que la razón es la fuente para reconocer e interpretar la realidad, no existe posibilidad alguna de refutar este hecho, ya que al hacerlo entonces seríamos irracionales para no comprender la relación lógica entre pensamiento e ideas dado que existen hechos empíricos que comprueban esa realidad³⁸. Este discurso ha estado presente en diversas etapas de la historia, principalmente desde Descartes, y que se ha escudriñado bajo diferentes nombres, de ahí que haya dado una construcción que legítima esta forma de comprender la realidad³⁹. Por ello, Derrida establece que la deconstrucción invierte la noción de construcción, ilustra cuan superficial son las estructuras normativas del mundo social, permite entender cómo incide las estructuras logofocéntricas en el discurso de Occidente, esto es, cómo está hecho ese algo, cómo se ensamblan y se articulan sus piezas, cuáles son los estratos ocultos que lo constituyen, pero también cuáles son las fuerzas no controladas que ahí obran⁴⁰. Así pues, lo importante es hacer una lectura subversiva y no dogmática de los textos, es un acto de descentralización, es realizar una lectura que desafía todos los reclamos de verdad absoluta,

³⁷ El logofoncentrismo se entiende como la conexión implicativa entre la verdad y el ser del ente como presencia dada, que solo se produce como una "auto-afección" a través de la voz.

³⁸ Cristina de Peretti, *Deconstrucción*, en **Entrada del Diccionario de Hermenéutica** dirigido por A. Ortiz-Osés y P. Lanceros, Universidad de Deusto, Bilbao, 1998. Edición digital de Derrida en Castellano. Disponible en http://www.jacquesderrida.com.ar/comentarios/peretti_2.htm. Álvaro B. Márquez-Fernández, *Desconstrucción del logofonocentrismo y des-representación del sujeto cognoscente en la cultura postmoderna*, en revista *Revista Venezolana de Información, Tecnología y Conocimiento*, Año 2: No. 1, Enero-Abril 2005, p 34

³⁹ Alejandro Sacbé Shuttera Pérez, *Derrida: la estructura desplazada y el problema de la différance*, en *Revista Liminar. Estudios Sociales y Humanísticos*, diciembre, año/vol. IV, número 002, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, San Cristóbal de las Casas, México, p 94. Disponible en Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal (Redalyc) <http://redalyc.uaemex.mx>

⁴⁰ Cristina de Peretti, *Deconstrucción*, en **Entrada del Diccionario de Hermenéutica**, *op. cit*

homogénea y hegemónica⁴¹. Derrida establece que la correspondencia entre pensar y ser no sólo es una representación de la supuesta realidad a la que le damos el carácter de intelegible y aquello que se supone es la relación entre el mundo de los entes con las ideas del pensamiento, deconstruir es un modo de repensar y reinterpretar la subjetividad desde las realidades con las que ésta queda objetivada. De esta forma, la realidad no está realizada por sí o a través de sí misma, es resultado de la interacción de relaciones que se entretajan de formas diversas sin preconcepciones, completamente arbitrarias y fortuitas⁴². Por lo tanto, el lenguaje tiene una relevancia sustancial, ya que es a partir de éste que se construye la realidad; así pues, se pasa del pensamiento al lenguaje como constructor de realidades, si algo existe es construido mediante la lingüística, la cual es inevitablemente contingente y relativa. En este sentido la deconstrucción del logofocentrismo es esencial para comprender la realidad, ya que:

“«oírse-hablar» le concede a la *foné*, a la voz, al habla, una relación inmediata y esencial a la conciencia con el sentido. Pero como la voz está originariamente asociada al logos, entonces se hace depositaria del sentido de la palabra como realidad única y significante, otorgando al lenguaje un significado trascendental que no posee. La preeminencia de la palabra sobre la escritura es determinante y funda un sistema jerarquizado de oposiciones binarias dentro del campo de la significación, anulando otros posibles planos en los que la palabra deja entrever lo no presente y advertido por el imaginario del intérprete”⁴³.

En este sentido, la palabra queda subordinada a la voz, anulando el espacio que le corresponde a la palabra escrita, es decir, su función semiótica; con ello, la voz es portadora de una construcción aparente de la realidad, de un sentido que no posee. Por lo que Derrida establecerá que existe una otredad, la cual se encuentra en la palabra escrita, ya que es a través de ella que se constituyen imágenes de lo otro que existe y subyace en ella, y que la fonética no puede distinguir. La deconstrucción de la estructura primaria de la fonética es encontrar la huella de la palabra que nos permita entender el significado de la palabra escrita y no el significante

⁴¹ Peter Krieger, *La deconstrucción de Jacques Derrida*, en *Revista Anales del Instituto de Investigaciones Estéticas*, primavera, año/vol. XXVI, número 084, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, p 182

⁴² Álvaro B. Márquez-Fernández, *Deconstrucción del logofocentrismo y des-representación del sujeto cognoscente en la cultura postmoderna*, op. cit. p 34.

⁴³ *Ibíd.* p 38

fonético, es por lo tanto, un juego de estrategias donde la palabra escrita encuentra en la escritura su libertad y su redimensionamiento, donde se establece una relación intersubjetiva entre historia y memoria. Derrida argumenta que la construcción del significado en la palabra escrita es resultado de un entramado de textos, ya que cada texto remite a otro, esto propicia el entrecruzamiento de éstos, generándose con ello un significado plural; de ahí, que el lenguaje no es una estructura comunicativa a priori, sino una constructora de significados a partir de la praxis de los usuarios de las palabras. La deconstrucción y la diferenciación logran desmitificar los discursos sobre el conocimiento sustentado en la razón como forma para describir la realidad, como argumenta Márquez:

“es un modo de pensar que jerarquiza, segmenta, divide y opone, incluye y excluye, y a su anverso luminoso le corresponde un reverso de tinieblas; de elementos pretéritos, reprimidos, silenciados, “indecibles”. Para Derrida, este pensamiento, imprescindible, pero en el que ha de reconocerse una vena latente de inaudita energía represora, puesta de manifiesto en la tremenda violencia potencial de las instituciones sociales y del Estado, ha de ser desdoblado con un pensamiento que recoja los elementos desechados y resuelva las contradicciones y tensiones que este pensar alienta”⁴⁴.

Así pues, el reto es deconstruir nuestro pensamiento con el fin de encontrar esas ambigüedades y falsas creencias que se han alojado en nosotros a través de estos metarelatos narrativos grandilocuentes, es re-pensar para encontrar esos mitos que han hecho posible la estructuración de esta realidad cognitivo-funcionalista, y a partir de ahí, entendernos pero con respecto al otro, a través del lenguaje que es creador de realidades. Son estas ideas de Baudrillard, Lyotard y Derrida las que serán retomadas por la teoría organizacional postmoderna para fincar sus fundamentos ontológicos y epistemológicos.

⁴⁴ Álvaro B. Márquez-Fernández, *Desconstrucción del logofonocentrismo y des-representación del sujeto cognoscente en la cultura postmoderna*, op. cit. p 39

2.2.2 La Construcción Epistemológica y Ontológica de los Fundamentos Organizacionales en la Postmodernidad

La teoría organizacional postmoderna no es cuerpo homogéneo y completo⁴⁵, sin embargo, como lo argumenta Gergen, el sello de la teoría organizacional no debería ser si se apoyan o no pautas de relaciones que pueden tener un efecto positivo más que consecuencias negativas para la vida social; por el contrario, una teoría construida bajo el enfoque postmoderno, es aceptable si ésta tiene años de investigación *pura* llevada a cabo por científicos, antes de ser aplicada por profesionales en el mundo real. Así, para Gergen la esencia de la teoría no son las bases de datos sino su inteligibilidad y la propia comunicación de esta inteligibilidad⁴⁶, las cuales establecen ya el motivo de su utilidad; así, de esta forma, la teoría y la práctica son inseparables. Sin embargo, el teórico posmoderno no debe tener miedo a retomar en cierta forma algunas ideas del lenguaje desplegado en la modernidad, ya que tales formulaciones posibilitan o auxilian en ciertos patrones de acción o a resolver cierto tipo de problemas. Es pues la combinación de ideas inteligibles más que la dicotomía de ellas, la absorción de otras inteligibilidades culturales al pensamiento occidental lo que permite entender y construir una teoría organizacional postmoderna⁴⁷.

Con base en esta advertencia que hace Gergen, la epistemología postmoderna centra su atención en el lenguaje como constructor de realidades más que descriptor de la misma, el lenguaje está determinado por las relaciones sociales, a las que establece y constituye. Así el conocimiento del sujeto no deberá estar subyugado a las bases ontológicas que predominaron en la modernidad, esto es, sobredeterminado por los contenidos epistemológicos en los que se legitima la racionalidad objetiva, por el contrario, si este conocimiento es posible es gracias a que el sujeto ha quedado liberado de esos supuestos de objetivación lógica, dando lugar a un sujeto que recupera

⁴⁵ John Hassard; *Posmodernism and Organizational Analysis: an Overview*; op. cit. p 20.

⁴⁶ La inteligibilidad es toda aseveración capaz de comunicar al que oye o lee un significado explícito, de modo que pueda juzgar que dicho significado está o no libre de contradicción.

⁴⁷ Kenneth Gergen; *Organization Theory in the Postmodern Era*, en Michael Reed y Michael Hughes (editores), **Rethinking Organization. New Directions in Organization Theory and Analysis**, SAGE publications, Londres, 1992. p 217

su condición de cognitio diferencial y de multiplicidad subjetiva; así, el conocer no es más una relación directa de identidad objetiva entre sujeto y objeto, sino relacional/diferencial, esto implica reconocer que los sujetos están constituidos con base en diferentes ordenamientos epistémicos, dada la forma en la que se desarrolló esta praxis particular cognoscitiva, la cual está sujeta a un contexto social-económico que le es inherente y que produce un logos histórico que es propio y singular a una época histórica específica. Así se hace una des-representación del sujeto, el cual en esta condición postmoderna, es un sujeto como espacio colectivo de construcción social⁴⁸.

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

Así pues, retomando la inteligibilidad de la que hablaba Gergen, la interpretación/dar sentido a los significados parte del núcleo de inteligibilidad, esto es, los significados están constituidos históricamente en un espacio y no pueden ser explicados fuera de éste, por lo cual, un núcleo de inteligibilidad es un conjunto de artefactos argumentales que permite interpretar/dar sentido a esos significados utilizando criterios propios de esa comunidad particular. Tales núcleos pueden ser ilimitados y totalizantes, o localizados y específicos; pueden establecer grandes acuerdos o apelan a una pequeña minoría. Pero sin lugar a dudas, estos núcleos atraviesan todas las gamas de actividades pautadas (artículos escritos, experimentos, votar, predicar), son pues redes

⁴⁸ Álvaro B. Márquez-Fernández, *Desconstrucción del logofonocentrismo y des-representación del sujeto cognoscente en la cultura postmoderna*, op. cit. p 42.

proposicionales⁴⁹. Estas redes proposicionales son redes que se constituyen comunitariamente, son saberes colectivos que se construyen con argumentos, son cuerpos de discurso que consensan una serie de orientaciones conceptuales y de acción que guían las relaciones que una comunidad (científica, política, religiosa, administrativa, tecnológica, académica o cotidiana) establece con la realidad. Los cuerpos discursivos de este núcleo de inteligibilidad se articulan debido a la congruencia y coherencia interna, lo que hace explícita la inteligibilidad⁵⁰.

Si las relaciones sociales son constituidas mediante el lenguaje que permite construir diferentes acepciones del mundo y de su realidad mediante significados que deben comprenderse bajo los núcleos de inteligibilidad, y son el centro de atención de la investigación, ésta misma debe ser relativizada, es decir, los investigadores deben ser críticos de su propia forma de investigación, tendrán que ser reflexivos acerca de la operacionalización la investigación; es una reflexividad en la que el analista debe ser crítico de su propia investigación. Así, el investigador no es una persona que solo recolecta datos, sino la forma en que los recolecta, sus instrumentos y sus categorías hacen cosas que una vez analizados por él producen datos; se reconoce pues, que no existe un divorcio entre objetividad y subjetividad en la acción productiva, por ello toda lenguaje que se denomine como conocimiento debe tener ser contemplado de manera humilde, no como el gran metarelato. De esta forma el relativismo epistemológico es una práctica empírica que reconoce el proceso relacional en la producción de todo conocimiento.

El descentramiento del sujeto permite que la ontología postmoderna comprenda que los individuos y las organizaciones como procesos de organizamiento⁵¹ y de individualización,

⁴⁹ Kenneth Gergen, **Realidades y relaciones. Aproximaciones a la construcción social**. Paidós, Barcelona, 1996, p 25

⁵⁰ Rogelio Mendoza Molina y Ramfis Ayún Reyes; *De la ontología muda a las retóricas de la calidad: aproximaciones al construccionismo social*, en *Revista Administración y Organizaciones*, Año 1, No. 3 Noviembre 1999, UAM-Xochimilco, p 73.

⁵¹ Cabe señalar una distinción entre organizaciones, organización y organizamiento. *Las organizaciones* son objetos empíricos, esto significa que como investigadores decidimos que sentido empírico deseamos darle a nuestro trabajo de investigación de la organización, que aspecto de la "organización" deseamos representar y cómo lo haremos (tales aspectos pueden ser la formalización, la estandarización, la rutinización, etc.). Estas representaciones generan conversaciones múltiples y recíprocas sobre las cuales se constituye el trabajo de los miembros de la organización, los

entendiéndose los procesos como constitución de entidades. Así, la ontología se enfoca en las relaciones en las cuales se ensamblan sujetos y organizaciones, ya que no son percibidos más como entidades estables sino que su estado estático es producto de complejos procesos sociales. Con este énfasis en las relaciones sociales, los pensadores postmodernos se ocuparon especialmente de aquellas interacciones relaciones emergentes y modelizaciones que son recursivamente intimadas en el flujo y transformación de nuestros mundos vivientes, es decir, el análisis organizacional se enfocará en los microcosmos de las prácticas sociales dentro de la organización las cuales son heterogéneas entrecruzadas, las cuales colectivamente general efectos tales como individuos, organizaciones y sociedad.

La ontología postmoderna establece, pues, que todo conocimiento surge de las relaciones que se sustentan en discursos, no como simples descriptores de la realidad, al contrario, es a través de éstos que se constituyen las acciones organizativas, los sujetos y las organizaciones, son procesos continuos de constitución inacabados. Con ello, el campo organizacional se presenta como flexible y sus límites difusos⁵².

cuales implican formalmente conocimientos de disciplinas como marketing, investigación y desarrollo y otros como management. Tales conversaciones y sus prácticas asociadas están organizadas en una arena organizacional como un terreno controvertido: donde las imágenes son configuradas, las acciones son inscritas, el interés trasladado, y el trabajo realizado; es un espacio en el que el objeto empírico está constituido. Tales conversaciones, derivadas de las disciplinas como también de los conocimientos más locales y su reciproca interacción, delinean el objeto, *la organización*. Las conversaciones que se dan en esta arena organizacional, que se constituyen como acciones en las cuales las ideas implícitas de la misma son un fenómeno público que son intersubjetivas y compartidas, es un proceso social, eso es *el organizamiento*. Stewart Clegg and Cynthia Hardy, *Organizations, Organization and Organizing*, op.cit. p 4

⁵² Vicente Sisto Campos; **Teoría (s) Organizacional (es) Postmoderna (s) y la Gest(ac)ión del sujeto posmoderno**, op. cit. pp 127-130.

2.2.3 Fundamentos de la Teoría Organizacional Postmoderna

En los anteriores subapartados hemos descrito tanto las ideas de Baudrillard, Lyotard y Derrida que son pilares de la epistemología y ontología postmoderna, así como la revisión de éstos últimos. Pasemos a describir los conceptos fundamentales de la teoría organizacional postmoderna. Siguiendo a Sisto⁵³, los conceptos fundamentales de la teoría organizacional postmoderna son:

1. Énfasis en la constitución procesual de la organización y cuestionamiento de lo estable.
2. Reemplazo de la racionalidad individual por la construcción comunal y social de la organización.
3. Se remarca la función sociopráctica del lenguaje en la construcción comunal de la organización.
4. Reconceptualización de las metodologías de estudio cuestionando las posibilidades representativas de éstas, y demanda de tecnologías cualitativas y hermenéuticas para la penetración en las construcciones comunales que constituyen la organización.

La organización como proceso de organizamiento

Las organizaciones no deben ser concebidas como entidades estables que no permiten comprender que dentro de ellas, el flujo organizacional es dinámico; la realidad de la vida organizacional fluye del organizar por lo que hay que poner atención hacia aquellos niveles operativos más cotidianos. Si las organizaciones son producto de procesos de organizamiento, esto es, donde las conversaciones son acciones intersubjetivas y compartidas, entonces, solo a partir de establecer las distinciones lingüísticas que se dan dentro de ese proceso de organizamiento, se pueden entender la entidad estable de la organización. Así pues, las organizaciones son procesos de organizamiento ya que en ellas, hay conversaciones que generan actos inscripcionales e interacciones en conjunto (el campo organizativo que describen Clegg y Hardy) que en conjunto

⁵³ Los argumentos esgrimidos a continuación, son un resumen de Sisto, ver pp. 131-139

constituyen unidades coherentes, en la variedad del flujo vivo, heterogeneidad que es negada posteriormente a través de la reificación de la entidad organización.

Los procesos de organizamiento como construcción comunal y social

El énfasis en las conversaciones las cuales son compartidas e intersubjetivas y que generan acciones entre los sujetos en la organización, hacen posible una construcción social integrada por actividades significativas. De esta manera, la teoría organizacional postmoderna encuentra en los relacionamientos un elemento sustancial de análisis, ya que de ello se constituyen las racionalidades individuales. El individuo racional se visualiza como una entidad emergente a partir de las relaciones, a través de ellas se constituyen agentes que son valorados en tanto actores individuales. Esta racionalidad es creada a partir del lenguaje y de las formas de categorización, ordenamiento y construcción de realidades que están determinadas en el lenguaje, constituidas retóricamente. De ahí que las actuaciones de los individuos sean racionales, sustentadas en las convenciones culturales establecidas por el lenguaje, es pues, una acción coordinada culturalmente. De ahí que la realidad sea una construcción realizada por el lenguaje de manera colectiva.

Lenguaje y discurso como constructores de la organización

Hemos argumentado que el lenguaje en las consideraciones organizacionales postmodernas lo enfocan como una acción social, como constructor de realidades. En este sentido, el significado de las palabras no se desprende de las palabras mismas, sino es la posición de los signos en los juegos de lenguaje o secuencias de acción lo que determina el significado. Dado que el lenguaje se constituye en las prácticas sociales cotidianas en los espacios organizacionales, entonces, las organizaciones son comprendidas como flujo de actividades significadas y constituidas lingüísticamente, son pues, máquinas sociales que producen y reproducen discursos; los discursos son entendidos como organizaciones lingüísticas y sociales vivas, flujos significativos que constituyen realidades y sujetos, justificando ciertos órdenes de relaciones sociales. Así, la

organización es resultado de un proceso que ocurre al interior de la sociedad, contextualizado por ella, reproduciendo discursos contruidos socialmente.

Nuevas metodologías para una nueva concepción de organización

Las nuevas metodologías de investigación se enfocan en los procesos relacionales cotidianos con los cuales se van construyendo los significados, así como las acciones sociales continuas. Las nuevas metodologías tienen un mayor cariz cualitativo, esto es así debido a la importancia de analizar la subjetividad como una realidad significativa construida en los continuos relacionamientos, por lo que las metodologías hermenéuticas y deconstructivas herramientas socorridas en las investigaciones para el análisis organizacional. Sin embargo, son los métodos dialógicos, entre los que destaca el análisis del discurso⁵⁴, los que tienen una mayor preponderación, ya que permiten generar un mejor entendimiento de cómo se estructuran y desestabilizan las organizaciones en su flujo relacional, al mismo tiempo que permite a los participantes a escapar de las limitaciones de sus realidades con las cuales ellos penetran y trabajan colaborativamente para formular modos de entendimiento y acción que incorporan múltiples visiones.

Son estos elementos los que están presentes en la teoría organizacional posmoderna. Ello ha dado pie a concebir de forma diferente el conocimiento/aprendizaje. El conocimiento es producto de una función comunitaria donde los individuos a través de la interacción construyen ese conocimiento, por lo que las organizaciones son unidades culturales fundadas en relaciones sociales; las relaciones permiten la generación/distribución de conocimientos en la organización, convirtiéndose éste último en el principal activo de la institución. Dado el contexto complejo y cambiante, las organizaciones requieren para su sobrevivencia una mayor cantidad de conocimientos que le permita obtener una ventaja competitiva frente a las demás organismos.

⁵⁴ Otros métodos metodológicos utilizados en la investigación son: las tertulias dialógicas, los relatos de la vida cotidiana, la entrevista y la observación dialógica. Cfr. Carmen Elboj Saso y Jesús Gómez Alonso, *El giro dialógico en las ciencias sociales: hacia la comprensión de una metodología dialógica*, en *Revista Acciones e Investigaciones Sociales*, No. 12, 2001, Universidad de Zaragoza, disponible en [http://www.unizar.es/centros/eues/html/archivos/temporales/12_AIS/AIS_12\(05\).pdf](http://www.unizar.es/centros/eues/html/archivos/temporales/12_AIS/AIS_12(05).pdf)

En efecto, la ventaja competitiva proviene del conocimiento, atrás han quedado las superioridades que daban ciertos artículos o formas de producción, son pues los activos intangibles los que tienen mayor predominio que los tangibles. La reinención de la organización es posible gracias a este activo intangible, sin la administración del mismo, el aprendizaje es nulo. La sobrevivencia de las organizaciones está sustentada actualmente en el aprendizaje que hacen de su propio conocimiento, esto hace factible su adaptabilidad al entorno. Así pues, están en un constante flujo de recuperación-integración de conocimientos.

Las actuales organizaciones deben su existencia a su constante aprendizaje, el cual les permite obtener oportunidades, tomar riesgos y obtener satisfacción de los resultados alcanzados y de las lecciones aprendidas, son pues organizaciones de consenso y no de control. Ello no las hace invulnerables a cometer errores, pero son más susceptibles de reconocerlos debido a la existencia de un ordenamiento organizacional intersubjetivo de valores, creencias y compromisos interpersonales.

De esta manera, el conocimiento organizacional es generado y transmitido a partir de las interacciones sociales, no es más una creencia de que éste se encuentra en cada cabeza, en lo individual, en el supuesto dualismo cartesiano de sujeto y objeto, por el contrario, este se halla en las relaciones sociales, en lo relacional. Así, el acontecer organizacional emerge de la interacción significativa que realizan las personas que forman parte de ella, es por ello, que el énfasis se sitúa en los resultados que emergen de las relaciones sociales, más que en las resultas o logros individuales.

2.3 La Gestión Pública del Nuevo Milenio

Con lo descrito en líneas anteriores pasemos al campo específico de la gestión pública y el desarrollo que se espera de ella en estos nuevos tiempos. Muchos autores han analizado el rol de la gestión desde un enfoque propio de la Administración Pública, como se expuso en el capítulo precedente. Sin embargo, son escasos los textos y los artículos que establecen una forma alternativa de analizar el papel que debe asumir la gestión pública en esta nueva era. Algunos escritores hablan de la democratización de la administración pública, y lo es, efectivamente, cuando se establecen mecanismos democráticos en los procesos administrativos (transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, establecimiento de libros blancos por citar algunos); sin embargo, cuando la administración traspasa el ámbito de los procesos propios, y entabla interacciones sociales no solo al interior de la organización pública sino también con el ciudadano y/o grupos organizados, en los que de forma conjunta se establecen espacios públicos de discusión de problemas para convertirlos en asuntos públicos, ya no estamos frente a una democratización de la administración pública sino estamos en presencia de la gestión pública. Es en este sentido, las nociones descritas con anterioridad cobran relevancia, puesto que el análisis de la gestión pública en la postmodernidad es un análisis integral en el cual por una parte se estudia a la organización pública y por la otra la ciudadanía/grupos organizados que le dan sentido a la gestión.

Así pues, el estudio de la gestión pública en este tiempo parte de la idea de examinar los significados dentro de la propia organización, los cuales se encuentran inmersos dentro del ámbito de la cual se desempeña ésta, es decir, la esfera de su competencia. En efecto, los estudios de los significados organizacionales de las entidades públicas se han hecho comúnmente como si estos fueran su exclusividad, cuando en realidad son un pequeño espejo de las significaciones/símbolos sociales que envuelven a la organización. Este ha sido uno de los mayores errores de los analistas de las organizaciones públicas, el no comprender que éstas se desempeñan de acuerdo a los valores, creencias, costumbres que comparten con su sociedad. Autores como Guerrero, Prats, Brugué, Ramio, González, Arellano, entre otros, han puesto el dedo en la llaga al explicar, por que las reformas y las modernizaciones que se han implementado en América Latina en las distintas

administraciones públicas del continente han obtenido magros resultados, y en algunos casos consecuencias contrarias a las esperadas.

Las organizaciones públicas no son entidades aisladas de la sociedad a las cuales se les pueden aplicar diversos modelos de gestión y/o herramientas administrativas con el fin de mejorar su eficiencia/eficacia. Ellas comparten significados que se encuentran en sus sociedades y que se reproducen a su interior. De ahí la importancia de los diálogos y del entendimiento con sus comunidades, donde el ciudadano/grupos organizados se conforman como parte de la solución del problema al transmitir y compartir formas alternativas de solución a los problemas locales. Es pues, el compartir la realidad que ellos entienden y comprenden con la visión de la realidad que tiene la entidad pública.

La gestión pública actual se sustenta en el conocimiento, el cual debe ser administrado para aprender no sólo desde el interior de la propia organización, sino también desde fuera, con los ciudadanos. Ya no es el predominio del conocimiento técnico el que puede resolver todos los asuntos públicos, sino también el producido por la experiencia de los ciudadanos el que ayuda a solventar las problemáticas locales.

El conocimiento y el aprendizaje son los activos más importantes que tiene la organización pública, debido a la alta complejidad en la que se desenvuelven; en efecto, los tiempos de certidumbre y estabilidad son pretéritos de una vieja añoranza de la modernidad; lo de hoy es el caos y la incertidumbre. Esto no implica que éstos últimos sean un destino manifiesto de anormalidad organizacional, por el contrario, tienen que asumirse como lo cotidiano sobre el cual se desempeña la organización.

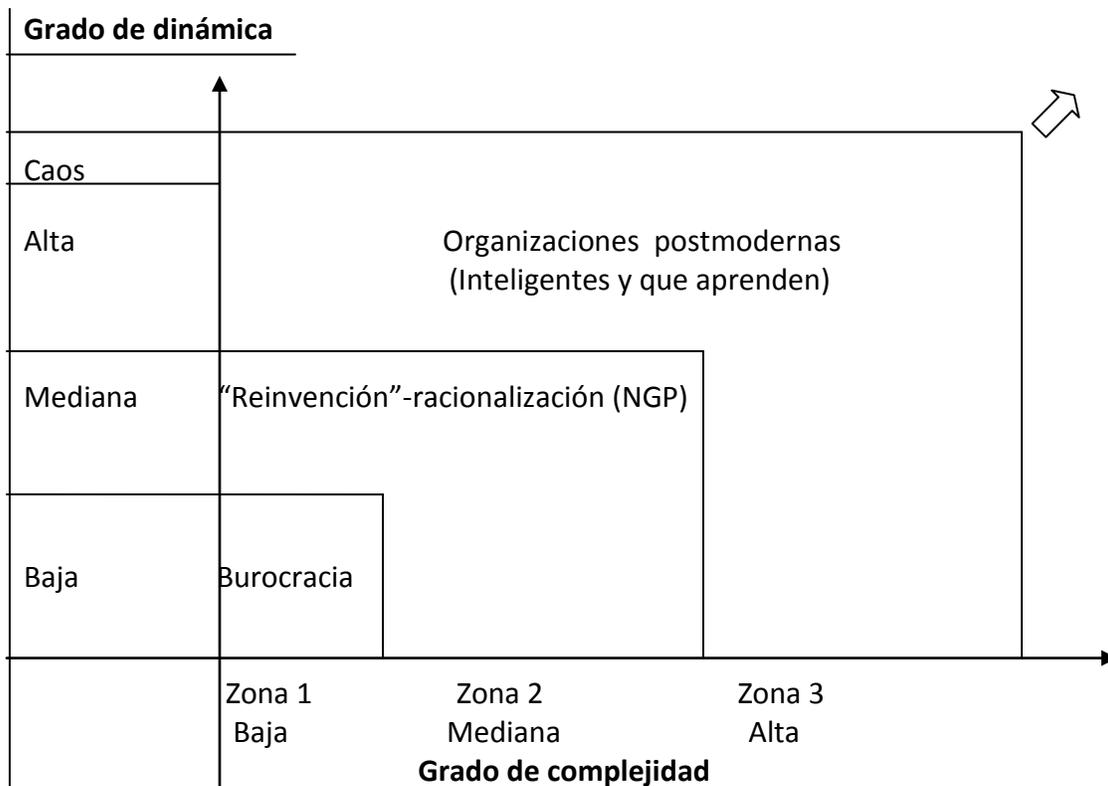
2.3.1 La Gestión Pública y el Tratamiento de la Complejidad Social

Ante estos fenómenos, la gestión pública debe afrontar la complejidad, una alternativa es comprender de forma conjunta las variables de la dinámica y de la complejidad, este fenómeno se denomina *dynaxity*, y la gestión pública puede afrontarlo desde el conocimiento y el aprendizaje. En efecto, las capacidades para predecir, planificar y controlar los desarrollos a nivel global y de la organización han disminuido de forma drástica, por lo que las organizaciones con formas piramidales y de jerarquías centralizadas, se encuentran en una situación de riesgo. De esta manera, se requieren de estadistas, gerentes, organizaciones, sistemas, mentalidades y culturas que puedan contener altos grados de *dynaxibilidad*, es decir, resistir la *dynaxity* desplegando resiliencia⁵⁵ con lo cual las organizaciones evitan una brecha que amenace su sobrevivencia, dado que la *dynaxity* puede aumentar más rápido que el aprendizaje y el desarrollo. De esta manera, las organizaciones han de disponer de “capacidades personales (mentales, espirituales y de carácter), psicosociales, organizacionales y físico-técnicas para estar preparada frente a un alto grado de *dynaxity*; incluso para estar en condiciones de trabajar de forma creativa y «placentera»⁵⁶.

⁵⁵ El vocablo *resiliencia* tiene su origen en el idioma latín, en el término *resilio* que significa volver atrás, volver de un salto, resaltar, rebotar. El término fue adaptado a las ciencias sociales para caracterizar aquellas personas que, a pesar de nacer y vivir en situaciones de alto riesgo, se desarrollan psicológicamente sanos y exitosos. Habilidad para surgir de la adversidad, adaptarse, recuperarse y acceder a una vida significativa y productiva.

⁵⁶ H. Rieckmann, **Managen und fuehren am Rande des 3. Jahrtausends**, Peter Lang, Frankfurt am Mai, 2000 citado por Reinhard Friedmann, *La Gestión Pública del siglo XXI. Anticipando los cambios que vienen. Hacia un sector público inteligente y en constante aprendizaje*. Documentos de Facultad no 5, Universidad de Chile, Nov. 2003. p 24.

Dynaxity y sus zonas



Fuente: H. Rieckmann, **Managen und fuehren am Rande des 3. Jahrtausends**, Peter Lang, Frankfurt am Mai, p 27

En la figura anterior podemos constatar que mientras el grado de dinámica y de complejidad fueron bajos, las organizaciones fueron burocráticas. Al aumentar ambas variables, las organizaciones requieren cambiar; así, en la zona 3 existen una gran cantidad de elementos que deben considerarse como actores fluctuantes, creciente competencia, alto grado de redes, la inestabilidad/radicalidad/riesgo, paradojas y, desequilibrios económicos y sociales. Es por ello, que las organizaciones que se preparan para este escenario solo pueden sobrevivir si aprenden y son inteligentes al mismo tiempo. De esta manera, para tratar la complejidad se plantean nuevas formas organizativas posmodernas como son la organización en red, la organización osciladoja-virtual y la heterarquía.

La organización en red es un tejido relacional compuesto de unidades sociales que se caracterizan por intereses comunes. Los nodos son constituidos por las personas y las unidades, mientras que

las líneas entre éstas son las relaciones. Una organización en red no posee cargos formales, sino que sus integrantes redefinen constantemente sus tareas de acuerdo a las exigencias. De ahí que el poder de las decisiones sean sustentadas no con base en la jerarquía, sino en las capacidades para cumplir con las tareas, por lo mismo, las decisiones no surgen de una instancia central, sino que provienen de las interacciones emergentes, descentralizadas y autoorganizadas. La gerencia se limita a la dirección indirecta de los procesos decisorios no jerárquicos y su legitimación posterior. En una organización en red, son múltiples los stakeholders que intervienen en ella, por lo éstos se denominan stakeholders enabling, ya que son éstos los que interactúan con ella y le dan sentido, por lo que el monólogo de gestión, se transforma en diálogo de stakeholder multilateral, esto implica que los objetivos de la organización son generados a partir de un proceso colectivo de búsqueda y consenso⁵⁷.

Nuestro entorno es cada vez más de realidades virtuales, a través de la red internet se puede obtener acceso a un sin fin de artículos, informaciones, imágenes y realidades en otros lugares del mundo. Esto ha implicado que los símbolos y signos cambien, y con ello también la percepción de una hiperrealidad (Baudrillard). Así pues, si con anterioridad lo común eran las tertulias, las reuniones en espacios físicos públicos, ahora son las reuniones y las asambleas virtuales. Ante ello, las organizaciones públicas han comenzado a establecer trámites en internet, por lo que los servicios públicos se han convertido en casi imperceptibles físicamente, esto demanda un espacio virtual en donde pueden atenderse las solicitudes de los ciudadanos. Esto genera una paradoja, ya que por un lado encontramos la virtualidad del proceso, pero al mismo tiempo, la presencialidad de los usuarios para completar las diligencias del mismo trámite. Las organizaciones osciladojas son aquellas que no intentan resolver las paradojas, por el contrario trabajan, navegan con ellas, son entidades virtuales que oscilan entre la nitidez y la borrosidad. La lógica bajo la cual actúan ya no es la de la dualidad («o...o»), sino multivalente («tanto...como»). Como señala Friedmann las organizaciones virtuales son una especie de *máquinas de paradoja*, ya que además de oscilar entre las paradojas clásicas y las nuevas que se producen, también se mecen entre la jerarquía, el

⁵⁷ Reinhard Friedmann, *La Gestión Pública del siglo XXI. Anticipando los cambios que vienen. Hacia un sector público inteligente y en constante aprendizaje*. Documentos de Facultad no 5, Universidad de Chile, Nov. 2003. Pp. 49-50

mercado y la cooperación; fluctúan entre la desintegración vertical y la reintegración virtual; se balancean entre la competencia y la cooperación; columpian entre la globalización y los conocimientos locales; son, organizaciones extraordinariamente flexibles⁵⁸.

Con base en lo que Littmann establece como modelo web, la organización virtual presenta cuatro niveles o dimensiones:

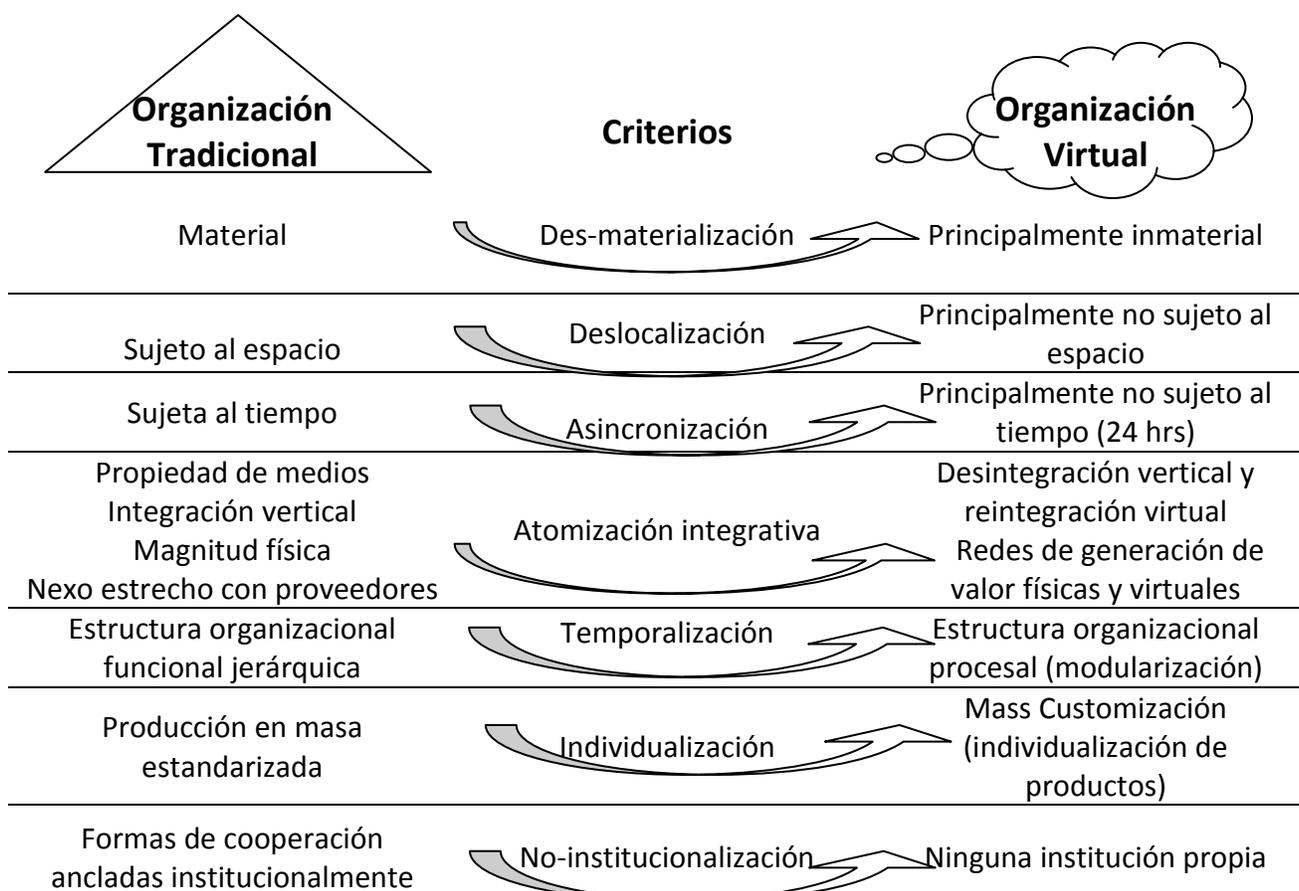
1. Virtualización intraorganizacional: la organización como centrifugadora estructural, temporal y espacial.
2. Extraorganizacional: timonel de redes de generación de valor.
3. Interorganizacional: cooperación no institucionalizada y temporalizada
4. Virtualización referida al cliente: individualización integrativa de organización y de productos/servicios.

Las organizaciones virtuales se convierten en entidades que funcionan todo el día durante toda la semana (24/7), que las convierte en organismos deslocalizados, son osciladojas virtuales con clientes/usuarios/ciudadanos virtuales. Para ello es necesario que las instituciones tengan en su repertorio una cultura de confianza, dialogo y aprendizaje; sin éstos, es imposible establecer un ente de osciladoja virtual. Al interior de las mismas, se configuran equipos de trabajo virtuales, en los cuales sus integrantes poseen diversas competencias: técnica, de procesos, de navegación, medial, relacional y de comunicación, de reflexión, autogestión, flexibilidad y movilidad, de innovación, tolerancia cultural, capacidad de conflicto⁵⁹.

⁵⁸ Ibidem p 52.

⁵⁹ Ibidem p 54.

Las diferencias entre organización tradicional y organización virtual



Fuente: Littman, P Jansen. *Oszillodox Virtualisierung-die permanente Neuerfindung der Organisation*, Klett-Cotta, Stuttgart, 2000, p 21 retomado por Reinhard Friedmann, *La Gestión Pública del siglo XXI*, op. cit. p 53

Las organizaciones heterárquicas, es un sistema en el cual no existen jerarquías, sino que se establecen funciones recursivas, es decir, *un sistema administrativo autoorganizador [donde] cada participante es un administrador del sistema*⁶⁰. Así pues, en la heterarquía las relaciones de mando

⁶⁰ von Foerster explica el que el concepto de heterarquía corresponde a McCulloch que lo derivó del *principio del mando potencial, por el cual la información constituye a la autoridad*. El ejemplo es muy esclarecedor para comprender mejor éste principio, Foerster lo describe así: “Como ejemplo de este principio, él [McCulloch] solía contar la historia de la batalla de las Islas Midway, cuando la flota japonesa estuvo a punto de destruir a la estadounidense. El barco insignia estadounidense fue hundido en los primeros minutos, y su flota fue abandonada a su propia organización, pasando de una jerarquía a una heterarquía. Entonces, el encargado de cada barco, grande o pequeño, tomaba el comando de toda la flota cuando se daba cuenta de que, dada su posición en ese momento, sabía mejor lo

y de subordinación no son fijadas de manera permanente, sino se desarrollan autónomamente y de acuerdo con las tareas, sin buscar la injerencia de un centro dominante y permanente. Las entidades heterárquicas no tienen relaciones verticales, son sustituidas por reglas de competencias situativas y temporarias, por ello, promueven la creatividad, ya que sus miembros son activos y ágiles para decidir que se actividad se debe realizar en cada situación.

Los sistemas que se encuentran en la heterarquía están flojamente acoplados, es decir, son reconocidos por ser abiertos y cerrados al mismo tiempo, indeterminados y racionales, espontáneos y deliberados. La estructura es de forma poliquárquica por lo que existen en ella multidimensionales principios organizativos. Dado que existe una disposición holística del saber, esto produce una generación de autorreferencial de nuevo saber dentro de los procesos de aprendizaje organizacional, por lo que las redundancias son aprovechadas para el aumento de la flexibilidad y la capacidad de aprendizaje⁶¹.

Estos son pues, algunos de los modelos que afrontan la complejidad social, si bien, algunos elementos de estos patrones ya se han puesto en operación, falta un largo camino por recorrer.

que iba a hacer. Como todos saben, el resultado fue la destrucción de la flota japonesa y el punto de viraje decisivo de los acontecimientos de la guerra del Pacífico". Heinz von Foerster, *Principios de autoorganización en un contexto socioadministrativo*, Cuadernos de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Santa Fé de Bogota, Columbia, 1997. Disponible en <http://74.125.95.132/search?q=cache:41fVXIh22cYJ:ladb.unm.edu/econ/content/cuadeco/1997/january/principios.html>

⁶¹ Reinhard Friedmann, *La Gestión Pública del siglo XXI*. Op. cit. p 56

2.3.2 La Gestión Pública Deliberativa

En la actualidad, existen diversas alternativas de gestión pública; como señalamos anteriormente, es frecuente encontrarlas bajo la denominación de democratización de la administración pública o administración pública democrática. Una lectura detallada, arroja que más allá de la democratización de la administración pública, estamos en procesos de gestión pública en los cuales, el diálogo, la interacción entre diversos actores, el consenso, la tolerancia y el respeto están presentes bajo un espacio público con reglas establecidas para lograr la comprensión de unos y otros, y al mismo tiempo, la solución de problemas que atañen a la comunidad. Presentamos la propuesta de Brugué y Uvalle para después seguir con la recopilación que hace Cunill sobre diferentes formas de gestión pública deliberativa.

Quim Brugué⁶² establece que la administración pública tradicional (APT) tiene ante sí el reto de transformarse pero no desde las propuestas frecuentes de eficiencia y competencia, sino en su mentalidad, sustituyendo la lógica actual de cada *uno a lo suyo* por la lógica de *entre todos lo haremos mejor*. El autor parte de que los procesos de modernización establecidos por diversas trincheras neoliberales se enfocaron en la triple E, es decir, economía, eficiencia, eficacia. Ante este proyecto, Brugué establece una orientación distinta de la modernización administrativa, su planteamiento se enfoca en buscar la satisfacción de las necesidades, las demandas y las expectativas de la comunidad que logra establecer vínculos de comunicación con la administración pública para hacer frente a los problemas que los aquejan.

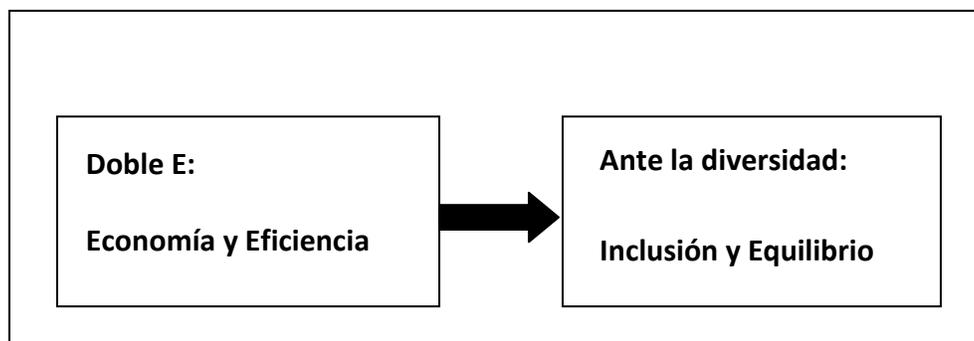
Desde la perspectiva de la derecha neoliberal, las propuestas de modernización se han conocido como *la reinención del gobierno, el paradigma postburocrático o la nueva gestión pública*. Estos modelos vienen acompañados de una estrategia discursiva que limita la posibilidad de reflexionar la manera de entender y de pensar la realidad administrativa. Este discurso convierte la modernización administrativa en una ideología, en un conjunto de valores y de prácticas que

⁶² Quim Brugué, *Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa*, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 29, Caracas, Junio de 2004.

asumen que a través de una mejora de la gestión se resuelven los problemas socioeconómicos tajantemente. El contenido del discurso es un maniqueísmo entre el pasado deleznable y el futuro esperanzador; los argumentos a favor de un futuro promisorio son una retahíla de dogmas, dado que no explican ni justifican las estrategias ni las alternativas para alcanzarlo. De esta manera, Brugué sintetiza que las propias palabras –peyorativas o esperanzadoras- se convierten en el argumento de tal modelo

Objetivos alternativos de la modernización administrativa

Objetivos Instrumentales → Objetivos sustantivos



Fuente: Quim Brugué, *Modernizar la administración desde la izquierda*, op. cit. p 5

Así pues, la NGP ha fracasado en intentar cambiar el modelo, y aún más, los cambios fueron superficiales ya que en el fondo permanecen la rigidez y la falta de diálogo (interno-externo) por lo que se mantiene el alma tecno-burocrática de la APT. Es por ello, que él propone que la APT se transforme en una Administración Deliberativa. Su modelo parte de dos premisas:

- Los objetivos de la administración pública se encuentran en la sociedad, en la que pretende intervenir.
- Hay que reconocer que el entorno exterior es cada día más complejo y diverso.

La transformación de la APT deba ser sustantiva y ya no instrumental; se plantea en este sentido, la creación de una administración que ofrezca respuestas creativas e inclusivas dado su ámbito diverso y complejo. La clave para lograr este cambio se sitúa en el diálogo, de facilitar el

intercambio de administración y su entorno. La construcción de esta administración deliberativa se construye con base en dos columnas: la confianza y la mediación.

Cualquier organización se concibe como la suma de sus partes, esto implica fragmentación (división del trabajo) e integridad. En el caso de la APT la integración se ha establecido desde la autoridad, ya que es el elemento que permite cohesionar a las diferentes partes de la organización para que no se dispersen. No obstante, dada la importancia de la autoridad esta ha impedido la posibilidad del diálogo. Es por ello que Brugué propone que la organización sea integrada de manera diferente, que sea a través de la comunicación y del diálogo. Para lograr este nuevo ingrediente integrador de la organización se requieren dos requisitos: a) que las partes dispongan de cierto margen de maniobra; b) que las relaciones que se establezcan entre ellas se doten de confianza. En el primer caso se recurre a la autonomía y a la descentralización. En el segundo caso, la confianza en las relaciones intra-organizacionales puede permitir que se pueda operar en términos más operativos, más prácticos. ¿Cómo se puede generar la confianza? Existen tres momentos para generarla:

En el momento de iniciar la relación –el diálogo entre las partes- es necesario estimular la formación de la confianza a través del cálculo, es decir, dando a conocer a las diferentes partes los costes y los beneficios que se inicia.

Una vez superado este primer momento, llega la hora de la implementación. En esta segunda etapa, la comprensión entre las diferentes partes es crucial: la confianza no puede desarrollarse si no se comprende los objetivos y las formas de actuar de los otros.

Finalmente la confianza se consolidará cuando la comprensión le suceda la identificación entre las partes, cuando éstas sientan que forman parte de un mismo proyecto, que disponen de un objetivo común y que comparten un mismo estilo de hacer las cosas.

Una vez lograda la confianza, se cambia la lógica del *cada uno a lo suyo* por la de *entre todos lo haremos todo*. Sin embargo, esto no está alejado de problemas como la de generar caos, la

difuminación de responsabilidades o la parálisis organizativa. Esto se da cuando la formalización de la deliberación se impone sobre las formas tradicionales de la APT, es por ello, que ante la generación de los espacios para la deliberación, los funcionarios se decidan a querer hablar y utilizar estos espacios; en pocas palabras, un cambio en la actitud de las personas.

El otro pilar, la mediación, el cambio se enfoca en la dirección. Mientras que en la APT la dirección distribuye y asigna tareas, lo que se propone la administración deliberativa es que la dirección sea un agente articulador e intermediario entre las partes. No se requiere que el mediador sea autoritario, sino potente, es significa que el mediador no debe ejercer su liderazgo en la cúpula, sino en el centro de la red, y que realmente se ejerza. Así, el papel del mediador es del responsable de generar confianza, de conducir las deliberaciones y de garantizar que éstas produzcan resultados; su principal función es la de privilegiar las habilidades relacionales. Por ello, el mediador tendrá en su perfil la capacidad negociadora, así como conocimientos de relaciones humanas, pero sobre todo dos requisitos fundamentales: i) ha de ser un seductor, alguien capaz de utilizar un proyecto colectivo para seducir a las partes; ii) un animador, esto es, un individuos con capacidad para construir un proyecto seductor a partir de las contribuciones de las partes.

Quim Brugué establece que el cambio en la administración sólo puede presentarse si las actitudes y mentalidades pueden romper la ortodoxia dominante en la administración. De esta manera, la administración deliberativa requiere de tiempo y de paciencia, es por ello que ante los modelos masculinos de administración –baste recordar la utilización del término *machote* en la descripción de uno de sus pilares del NGP- se propone la *feminización* de la administración, esto es, la de establecer una racionalidad en la cual la convivencia permita conocer mejor las necesidades de la sociedad y de la administración misma.

Uvalle en su planteamiento de la gestión pública, explica que la gestión pública, entendida como una herramienta que permite definir objetivos, diseñar políticas y cumplir metas, tiene como referente fundamental los procesos dialógicos que son la base para construir ambientes reflexivos y orientados a la discusión de los problemas públicos. El autor sustenta que la deliberación en

espacios públicos permite enriquecer la comprensión de la gestión así como el cometido de la misma en la formulación de las políticas que demanda la vida comunitaria. Esto no demerita en medida alguna el carácter técnico y tecnológico de la gestión pública, ya que su contexto principal reside en la pluralidad, la diversidad y el reconocimiento del otro, sobre todo cuando se enlaza con las capacidades públicas de los gobiernos⁶³. Uvalle expone que hay dos elementos que son sustanciales en la gestión deliberativa: el espacio público y la comunicación en el espacio público. Para el primero, la vida pública es esencial debido a que a través de estos se puede establecer acciones que son acordes con la vida comunitaria, con el interés público. Estos espacios, además permiten concretar una mejor democratización, ya que refuerza la civitas en los individuos, con lo que se fomenta una convivencia pacífica y tolerante. Así, se entiende que el ejercicio de la ciudadanía se concreta con la plena asunción de los derechos y responsabilidades que ésta actuación trae consigo. El espacio público es propicio para crear la ciudadanía, pero también, genera que se comprendan las realidades de los sujetos que intervienen en esos argumentos. El reconocimiento de estas realidades no es ajeno a la cooperación y al conflicto, en tanto se discuten los asuntos públicos. Por lo tanto, los espacios públicos fortalecen la democracia al permitir que los juegos de poder que se desarrollan en ellos, consiente procesos de intercambio entre los actores sociales y políticos. El establecer marcos institucionales para el desarrollo de estos juegos de poder, se garantiza la convivencia de los opuestos no derive en ventajas o privilegios de clase. Esto evita que las prerrogativas que son contrarias al espíritu de lo público se impongan, de ahí que la esfera pública sea un ámbito de plena realización de los ciudadanos así como el centro de la realización de las capacidades que logran integrarse con fines colectivos⁶⁴.

Dado que en los espacios públicos existe una relación entre los diferentes actores, la comunicación en ellos se vuelve preponderante como elemento que salva rupturas o alteraciones en la vida comunitaria. La comunicación es un proceso dinámico por el cual se formulan tesis, proyectos y propuestas que indican como el comportamiento de la vida colectiva se desarrolla en diversos

⁶³ Ricardo Uvalle, *El fortalecimiento de la gestión deliberativa*, en XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4-7 nov, 2008, p 1. Disponible en <http://www.mp.gov.br/hotsites/seges/clad/documentos/listau.html>

⁶⁴ Ibidem p 2-5.

foros de reflexión. La comunicación establece puentes que faculta a los actores sociales y políticos reunidos en esos ámbitos establecer pautas de participación. Esta participación no está alejada de generar posiciones diversas e incluso contrarias, pero como señala Uvalle: “el espacio público tiene en la comunicación uno de los asuntos torales que sustentan su riqueza y diversidad a partir de considerar a la sociedad civil no como un todo uniforme, sino como un territorio en el cual la diversidad de sus componentes es simultáneamente, la diversidad de los sistemas de comunicación,.., la convivencia de los opuestos en la democracia moderna, implica que la comunicación es la senda para acercar posturas que en principio no son convergentes, pero que, con acercamiento y comunicación es posible asegurar como sistemas de deliberación”⁶⁵. Con ello, se hace factible una solución práctica para racionalizar las relaciones tensas y de conflicto con decisiones que permitan dejar atrás las posiciones extremas tanto de actores como de las organizaciones. La conjunción de este tridente de elementos –democracia, espacio público y comunicación- son el sustento bajo el cual se llevan a cabo los intercambios y las formas de cooperación, que posibilita valorar que los asuntos comunes no son monopolio de nadie y que en consecuencia, están abiertos a una variedad de interesados que ingresan a las áreas de deliberación. En este sentido, la gestión es comprendida a partir de los espacios públicos, ya que ésta no se encuentra aislada ni de los actores ni de las condiciones sociales y políticas que se forman en los diversos territorios de la vida civil y política. Consecuentemente, la gestión pública se relaciona con formas de comunicación que se desarrollan en la sociedad civil y es también parte de los procesos de deliberación que dan vida a la articulación de los intereses que compiten para tener ganado un lugar en la agenda institucional⁶⁶.

Así, la gestión al atender el espacio público y los productos –políticas públicas y servicios- permite atender los problemas que se suscitan de ello de manera racionalizada, al examinar las posibles opciones de solución. Consiguientemente, la racionalidad de la gestión tiene un valor técnico y uno político. El valor técnico impide que los problemas comunitarios carezcan de la adecuada atención

⁶⁵ *Ibidem* p 8.

⁶⁶ *Ibidem* p 10.

y alternativas, mediante su tratamiento a través de sus sistemas, prácticas y procedimientos. En tanto el valor político encuentra su significado en su aplicación, ya que en ella interviene los distintos actores y preferencias que se ordenan en acciones que deben implementarse. El corolario de lo anterior, resulta en la importancia que va más allá de lo meramente funcional, la relevancia de la gestión se sustenta en su valor democrático que la define como un sistema de organización, dirección, coordinación, implementación y evaluación orientado a producir las políticas y servicios que demandan los gobernados⁶⁷. Bajo este entendido, la gestión pública se nutre de ideas, conceptos y argumentos que es importante considerar para estructurar las opciones de política con el auxilio de la capacidad instalada que tienen principalmente los gobiernos.

Por último la gestión deliberativa es ante todo reflexiva, es un medio que faculta que la acción cooperativa se acredite en el universo del espacio público. De esta manera, la acción cooperativa implica la relación funcional de las autoridades y organizaciones de los ciudadanos para encontrar salida eficaz a los problemas y creencias que se gestan en la vida comunitaria. Así, la gestión pública –subraya Uvalle- no debe comprenderse únicamente como racionalidad instrumental, sino como elemento que se nutre con actores, debates y argumentos, mismos que son parte esencial para construir la acción de gobierno desde lo público. De este modo, el contenido valorativo, cognitivo y argumentativo de la gestión pública, es fundamental comprenderlo para dar paso al significado e importancia de las capacidades públicas que construirse para ventaja de los ciudadanos, la sociedad y el gobierno⁶⁸.

Por su parte, Nuria Cunill⁶⁹ ha logrado establecer un análisis mediante el cual agrupa diferentes corrientes dentro de la Administración Pública que intentan lograr, a través del diálogo, establecer una nueva relación entre gobierno y sociedad. Estas corrientes son una alternativa para forjar un Estado Sociocéntrico, en el cual, se asume la importancia de la reforma social. Se asume en este modelo de Estado que la inversión social es un arma que sirve para luchar en contra de la

⁶⁷ *Ibíd*em p. 11

⁶⁸ *Ibíd*em, p 19

⁶⁹ Nuria Cunill Grau, **La democratización de la administración pública**, Seminario impartido en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM, México, 21-25 de abril de 2008

desigualdad y la pobreza, ya se ha demostrado que no son las privatizaciones la principal herramienta para alcanzar el tan anhelado progreso, dado que ésta ha resultado perversa para los intereses públicos, por lo que se requiere la democratización del sistema político. Ante este escenario la Administración Pública enfrenta los siguientes retos:

1. Ser eficiente pero con equidad; se pueden aligerar algunos de los efectos perversos en la búsqueda de la eficiencia.
2. Responsable, transparente, que rinda cuentas.
3. Democrática, una administración pública democrática.
4. Que pueda trabajar en red.

Estas corrientes son las siguientes: Teoría del discurso, Teoría neorrepública, Las corrientes neopúblicas

Teoría del Discurso

La teoría del discurso intenta superar la dicotomía entre política y administración. Se fundamenta en el desplazamiento de la democratización de la AP en las esferas públicas autónomas. De esta manera, se piensa la AP como múltiples campos de energía, los cuales tienen que ser trascendentales, institucionales, por lo que no pueden ser formatos, ni ubicados, ni promovidos por propia AP. Los campos son un complejo de fuerzas que sostienen una situación, por lo que en ellos se estructuran diversos campos. La energía implica que un campo está totalmente cargado de significaciones. Su expresión más clara son las redes de políticas y las redes de políticas públicas. Lo que ocurre en los campos son procesos de deliberación para llegar a determinadas maneras de políticas públicas. Los campos de energía son campos donde se institucionaliza la razón práctica, es la deliberación y la capacidad de defender propuestas en razones que puedan entender los otros, de ahí que no quepan las tradiciones y la costumbre.

Los criterios para establecer diálogos auténticos y democráticos son: participación voluntaria, sinceridad en el diálogo, inclusión de la mayor cantidad de personas, autorregulación. De esta manera tenemos tres grandes discursos sobre lo político:

- El discurso de a pocos: un monólogo.
- El discurso de muchos: la anarquía.
- El discurso de pocos: las redes de políticas.

El énfasis se pone en las redes de políticas, en formular una arquitectura de redes al margen del Estado y de la AP, por lo que la democratización de la AP no puede darse desde adentro, sino afuera, en las esferas públicas. Estas redes son confrontacionales con argumentos. Para entender esta postura hay que entender el argumento de Jürgen Habermas sobre la modernidad y su teoría de la acción comunicativa: Habermas hizo un diagnóstico empírico de la esfera pública liberal y se cuestionó lo siguiente: ¿Por qué el espacio público en el Estado moderno está en una total crisis? El espacio público tradicional conformado por un público racionante, tenía un grado de control sobre la sociedad para sus intereses (parlamento, partidos, prensa crítica). Así, la ciudadanía racionante o deliberante ejercía una crítica o control del Estado; sin embargo, este control se perdió, por entre otras causas:

- el advenimiento de la democracia de masas
- del cambio de forma de los mass media
- los partidos de masas

La contestación es que opera una interpenetración entre el Estado y la sociedad, por lo que la sociedad que estaba dotada de *poderosos* (grupos de personas con fuertes injerencias) que capturaron al Estado, esto permitió conseguir los fines de estos *poderosos* en detrimento de la sociedad. Para romper esta situación, hay que tensar la interpenetración de los *poderosos* y el Estado, para revertir esa interdependencia. La Esfera Pública (EP) es donde los ciudadanos actualizan la política de lo político. La EP se desarrolla la deliberación de aquellas partes de la ciudadanía que tienen la capacidad de desarrollar su capacidad comunicativa. Así, lo importante es ser capaces de construir un poder comunicativo para enfrentar y asediar el poder administrativo; entregar razones de tal peso o envergadura que haga que el sistema político las acoja. De esta

manera, las organizaciones deben asumir los asuntos públicos como propios, proponer a debate estos asuntos. En resumen, hacer redes de política con argumentos y razones sustanciales para cambiar al sistema político. Para lograr lo anterior, son necesarias las siguientes condiciones:

1. Independencia: para el poder comunicativo no sea corrompido por el poder administrativo es necesario que funcione afuera del poder administrativo.
2. La informalidad de los procesos de formación de opinión, es una transformación espontánea. El poder comunicativo termina en la opinión pública democrática.
3. La informalidad supone que los procesos de opinión están libres de la toma de decisiones.
4. La democratización de la AP se hace de manera indirecta. Esto hace que al ejercer influencia, al hacer la democratización indirecta, sólo debe tener una regulación relativa, no en sentido normativo.
5. Este proceso se da sólo a través de grandes movimientos. La ciudadanía pasa a ser un sujeto activo en todas las teorías. Se supera la dicotomía AP y política, pero fuera de los ámbitos del Estado y de la AP.

Corrientes Neorrepúblicas

Estas corrientes se enfocan en rescatar las virtudes republicanas, pero replanteando el contexto en el cual estas probidades deben actuar hoy día. Lo que se plantea es lo siguiente:

1. redefinir la AP hacia la ciudadanía, para que intervenga en diálogos razonados y en la formación de sociedad civil.
2. la discrecionalidad para desarrollar redes para compartir el poder con la ciudadanía y las autoridades electas, poder horizontal.

La idea es la participación colaborativa e integrativa de la ciudadanía en la AP. En ellas, se fomenta el sentido de la responsabilidad, y más que una ética pública, se enriquecen los procesos de decisión, se hace contrapeso al conocimiento experto con el conocimiento de experiencia de vida. La participación ciudadana no tiene que ver con la defensa de intereses, sino con la experiencia de vida, se cree que los ciudadanos tienen valores públicos y que por lo tanto tienen un interés público. Empero, las corrientes neorrepúblicas presentan los siguientes límites:

- Mantiene la dicotomía entre democracia y eficiencia, lo cual es una manera indirecta de Administración y Política.
- No importa si hay que sacrificar eficiencia, lo importante es la democracia

- Si la aceptación de la decisión es importante, pero no la calidad de la decisión, entonces que decidan los de siempre.

El comunitarismo

El comunitarismo se liga con el neorrepublicanismo en el sentido de que hay virtudes cívicas, intereses públicos y ciudadanos portadores de virtud cívica. Sin embargo, ellos postulan lo siguiente:

- la importancia de sostener comunidades, ya que hay más interdependencia y también más fragmentación social.
- El desafío es encontrar el marco para el mantenimiento de una vida pública en comunidades que permitan desplegar: las responsabilidades y las obligaciones hacia las políticas públicas.
- La ética es relacional, la ubican en la comunidad, emerge de un contexto relacional donde la gente actúa en la esfera pública

Las diferencias entre comunitarismo y neorrepublicanismo se establecen en el proceso de construcción de comunidades políticas, democráticas, de desarrollar vida pública y donde se pueda desenvolver una ética pública. Esto es importante ya que se crea la conciencia del nosotros, se moldea una ética pública, ello implica que somos más responsables de nosotros mismos; así pues, la ciudadanía va más allá del puro estatus jurídico.

Enfoques neopúblicos

Los enfoques neopúblicos son una alternativa para rescatar la cuestión pública que por mucho tiempo estuvo asociada con el ente gubernamental, en la cual, la ciudadanía era jurídica-electoral que no tenía mayor influencia política. Los enfoques neopúblicos establecen los siguientes principios:

Primer principio: La ciudadanía

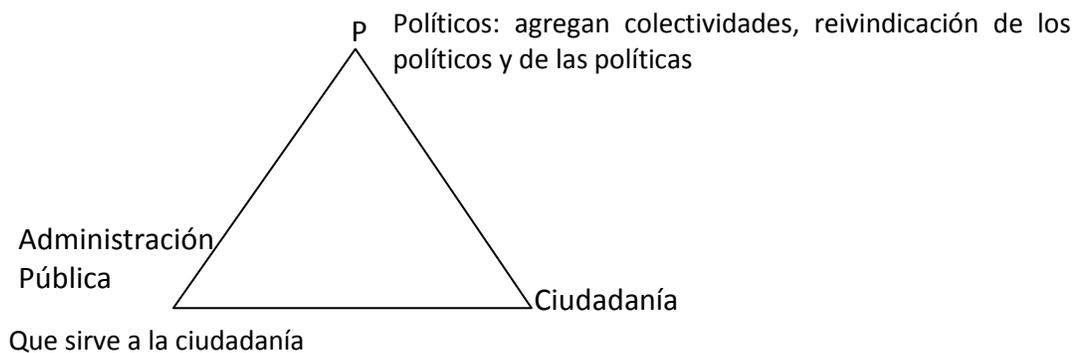
La democratización de la AP supone convertir a la ciudadanía, no sólo a los stakeholders o actores corporativos dotados de poder, en un actor político dotado de influencia política sobre la AP y sobre la modelación de los asuntos públicos. Supone asumir que la ciudadanía pueda aportar su

experiencia de vida, conocimiento, expectativas además la ciudadanía como tal tiene un interés, por ello la DAP pasa por la ciudadanía tenga causas y definición de intereses. De esta forma se plantea la DAP como un proceso que supone construir ciudadanía en los deberes y responsabilidades sociales en dos dimensiones:

- Derechos políticos
- Deberes y responsabilidades sociales, producción de solidaridad

Segundo Principio: La política

La DAP no debiera traducirse en un debilitamiento de los funcionarios públicos y de la política, hay que construir un triángulo de lo público



Tercer Principio: Eficiencia y Democracia

Un enfoque neopúblico no puede de forma coherente sacrificar la eficiencia en busca de la democracia. El desafío es maximizar la eficiencia y la democracia al mismo tiempo

Cuarto Principio: El Estado

La democratización de la AP no es posible vista como una isla, sin repensar la función del Estado. La AP no sólo tiene cabida en la forma teórica sino en el modelo Estado-sociocéntrico

Quinto Principio: Los límites

Existen límites tanto en la democratización de la administración pública como de la deliberación ciudadana. Por ello, no es siempre ingenuo pensar que con breves argumentos se puede desafiar la AP, por lo tanto hay una paradoja de colaboración y confrontación, por lo que siempre hay momentos de ambos.

Dado lo anterior, la democratización de la AP con los principios neorrepúblicanos significa la ampliación y el fortalecimiento de lo público, para lo cual se debe tener presente las siguientes premisas:

- La crítica de la noción de soberanía popular, según la cual, actuamos nosotros mismos a través de los representantes populares.
- La reivindicación de una función pública radicada en la sociedad, ya que lo público ha estado bajo lo privado mercantil.
- La relativización de la esfera pública coincide con el Estado, desafiar la idea de Estado=público, por que el Estado está clientelizado, corporativizado.

Para asegurar que el Estado actúe en función de la sociedad se requiere tornar más público a lo estatal, para ello se solicita:

- Opinión Pública Democrática
 - Fortalecer la generación de opinión pública democrática, que se genere espontáneamente.
 - Reivindicar la propuesta habermasiana de Espacio Público de influencia indirecta.
 - Desarrollar mecanismos de influencia directa dentro de los aparatos del Estado.
- Participación Ciudadana (PC)
 - ¿cualquier participación ciudadana? No
 - La PC es influenciada por la propia conformación de la sociedad (reproduce los patrones de exclusión: desigualdades económicas sobre lo político).

- La PC debe alterar la balanza de poder hacia aquellas que no están representadas o subrepresentadas; se requiere una participación que transforme las asimetrías de poder (tanto políticas como económicas). Así pues hay un énfasis en la inclusión y el pluralismo.
- Además de poner cuidado sobre quién es interpelado, se debe poner atención en los costos de la participación. Por lo tanto tiene que haber compensaciones para percibir a la PC como importante, que sirve a los intereses de quienes participan.
- Maximizar democracia y eficiencia
 - La deliberación es un proceso de discusión pública en el que se ofrecen propuestas para apoyar las tomas de decisiones, propuestas que están respaldadas en justificaciones que apelan a otros y/o razones que los otros pueden aceptar.
 - La justificación no es con base en argumentos técnicos sino en los intereses de los otros.
 - Los procesos deliberativos permiten lograr decisiones más imparciales y más racionales.
 - La deliberación hace que se autoregulen los intereses.
- Privilegios de ciertos métodos de PC
 - Favorecer los métodos procedimentales que los orgánicos (consejos, comités)
 - Combinar los métodos de base organizativa con métodos de base personal.
 - Métodos más deliberativos que de decisión.
 - Estos métodos deben ser vinculantes, además de vincular la representación funcional con la representación territorial, ya que la territorial posibilita integraciones más importantes como es: el aprendizaje social y evita la fragmentación social.

Lo repasado en este capítulo nos ayuda a comprender que la actual época existe una mayor complejidad social, y que por lo tanto requerimos deconstruir nuestros conocimientos y percepciones. De ahí la importancia de repensar la gestión pública de frente al nuevo milenio que estamos viviendo. Entender la gestión pública en tiempos posmodernos nos ha llevado a entender los desarrollos realizados en otras disciplinas de las ciencias sociales, que nos permiten una mejor comprensión del por qué el lenguaje y el diálogo en especial, son una alternativa para solucionar los problemas públicos.

En efecto, el lenguaje y los debates que se desarrollan en los espacios públicos permiten reconocer que existe una diversidad de realidades y por otro lado, una pluralidad de intereses y posturas con respecto a los problemas públicos. La relevancia de la gestión pública en este contexto es que permite comprender estas situaciones y actuar en consecuencia. Esto implica que la gestión no se desempeña como una acción que solamente es llevada a cabo por expertos, en donde los receptores de esas acciones son sujetos pasivos; por el contrario, como subraya Uvalle, es ante todo un conjunto de significados, deliberaciones y argumentaciones que se ponen en juego en un espacio público, en los cuales los gobernados interactúan de forma proactiva en la búsqueda de una solución eficaz a los problemas y carencias que se gestan en la vida comunitaria.

La gestión entonces permite crear capacidades dentro de las organizaciones públicas ya que éstas aprenden de esos debates que se generan en los espacios públicos, pero no solo en los espacios físicos sino también en los virtuales. De ahí la importancia de concebir a las organizaciones que permitan pensarlas de manera complementaria, esto es, no solo como organizaciones estables y con orden, sino también caóticas e inestables. Por lo tanto, el caos, la inestabilidad y las paradojas no son ya meros fenómenos patológicos a los cuales debe encontrarse una cura, por el contrario, omitir estos elementos es continuar con la tradición del pensamiento simple que intenta controlar y dominar lo real⁷⁰. La comprensión de estos fenómenos nos lleva pues a un pensamiento complejo en donde seamos capaces de tratar, de dialogar, de negociar con lo real.

⁷⁰ El pensamiento complejo nos lleva por lo tanto a dos situaciones: la complejidad no elimina la simplicidad, sino que integra lo más posible los diferentes modos simplificadores de pensar, pero rechaza las consecuencias mutilantes, reduccionistas, unidimensionales y cegadoras de una simplificación que se toma por reflejo de aquello que hubiere de real en la realidad; por otro lado, el pensamiento complejo da cuenta de las articulaciones entre dominios disciplinarios quebrados por el pensamiento disgregador (uno de los aspectos del pensamiento simplificador), éste aísla lo que separa, y oculta todo lo que religa, interactúa, interfiere. El pensamiento complejo aspira al conocimiento multidimensional...lo que implica necesariamente por principio, el reconocimiento de los lazos entre las unidades que nuestro pensamiento debe distinguir, pero no aislar, entre sí. Edgar Morin, **Introducción al pensamiento complejo**, Editorial Gedisa, España, 1994, p 23.

Capítulo 3

La Gestión Municipal en la Postmodernidad

En gran parte del siglo XX, los municipios en nuestro país se han caracterizado por ser gobiernos débiles ya sea por su propia fragilidad institucional, la carencia de una verdadera fuerza política y hasta pasar por la falta de recursos económicos, materiales y humanos para desempeñar su gestión adecuadamente¹. Sin embargo, a partir de los años ochentas de ese mismo centenario, empezaron a implementarse diversas políticas para fortalecer al municipio. Así, se encuentran las reformas hechas al artículo 115º, que en un momento hizo posible descentralizar los servicios públicos² hacia los municipios y, posteriormente el brindarles la personalidad jurídica de gobierno y que su funcionamiento fuera integral junto con la administración política-territorial de su circunscripción.

Sin embargo como argumenta Ramírez, estas reformas a la constitución federal y las realizadas posteriormente en las constituciones estatales, no garantizan que los municipios atiendan de manera fehaciente estos servicios, ya que no todos los gobiernos locales cuentan con las capacidades administrativas requeridas para atender dicha prestación de servicios³. Empero, la cuestión hoy día sobre el fortalecimiento municipal no sólo recorre estos mismos derroteros, hay que agregar uno nuevo: la gestión pública posmoderna, esto es, una gestión encaminada a comprender su contexto en el sentido de comprender el nosotros referente a un tercero, es decir, entender el ámbito de su competencia en forma conjunta a partir de decodificar los símbolos y el lenguaje de sus

¹ Enrique Cabrero; *La municipalización, un proceso necesario ante un federalismo que se renueva*, en CODEREG, **Municipalización en Guanajuato, una estrategia para el fortalecimiento municipal**, UAM-Xochimilco y Gobierno del Estado de Guanajuato, México, 2000. p 13.

² Los servicios que se descentralizaron a los municipios fueron: a) Agua potable y alcantarillado; b) Alumbrado público; c) Limpia; d) Mercados y centrales de abasto; e) Panteones; f) Rastro; g) Calles parques y jardines; h) Seguridad pública y tránsito; i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como a su capacidad administrativa financiera

³ Rigoberto Ramírez López; *Evolución del marco institucional de los gobiernos municipales*, mimeo, p12

comunidades que permiten construir la realidad social. Nuestro país, es pluriétnico y multicultural, es por ello, que la gestión municipal dada su cercanía con la sociedad como ámbito de gobierno, tiene que empezar asumir este papel, no sólo como orden de gobierno que trabaja en forma conjunta para encontrar soluciones a los asuntos públicos, sino también tiene que descifrar los símbolos y la cultura de sus ciudadanos en un espacio institucionalizado donde existan reglas para la participación en los temas comunes que afectan a la esfera municipal.

En este capítulo daremos cuenta sobre la forma en que el municipio mexicano se presentaba en la modernidad, su transformación así como sus procesos de modernización durante el Estado Desarrollista y su tratamiento en el Estado Neoliberal. La última parte estará centrada en la propuesta de la gestión pública en tiempos posmodernos, en la atención del lenguaje y de los significados sociales, en donde cada vez las tomas de decisión son más complejas.

3.1 El Municipio Mexicano y su Agenda Pública

El municipio mexicano ha sido históricamente un componente fundamental tanto en el período colonial como posteriormente en la conformación del Estado mexicano. Ha sido la única institución política que ha sobrevivido desde la época colonial hasta nuestros días. Sin embargo, debido al centralismo político del siglo XIX y su continuismo posterior a la revolución mexicana, provocó la minimización de su autonomía. En efecto, el desarrollo del régimen político mexicano para establecer las distintas formas de dominación, se desarrolla en una contradicción entre leyes y realidad, esto es, durante el siglo XIX el establecimiento de un sistema federal no fue consecuente con la realidad cotidiana, con las acciones de gobierno. Pero aún más, un análisis más fino clarifica que más allá entre leyes y acciones de gobierno, existe una discordancia en las mismas leyes, ya que

aprovechando los vericuetos de la constitución, se promulgaban leyes que dejaban sin efecto las leyes fundamentales, sin que ello estuviera fuera de la legalidad. De esta manera, el andamiaje institucional sobre el cual se desarrolló el régimen federal tuvo un origen contradictorio. De esta manera, como subraya Merino, el municipio ha respondido a las características singulares de cada una de las etapas de la historia del país: ese núcleo de la vida comunitaria se fue modificando en la misma medida en que evolucionó la capacidad de dominio del gobierno federal⁴. De esa manera, el municipio cumplió con un rol confuso en ese proceso pero que sin lugar a dudas fue favorable para la consumación en el predominio del centro, aunque en ello haya perdido sus propias posibilidades de desarrollo así como su autonomía. Así pues, este proceso que inicio con la instauración del Ayuntamiento como personificación de la Corona española, y que concluyó con la Revolución Mexicana en la que se le separó de la propiedad ejidal, ayuda a entender que su función pasó de ser representante de la soberanía de la monarquía a precarios administradores de servicios públicos insuficientes⁵.

Así, la preocupación de los gobiernos locales en México por tener una administración pública que les permita afrontar tanto los problemas que aquejan al municipio como la prestación de los servicios públicos los han llevado a implementar diversas políticas modernizadoras que puedan atender sus asuntos públicos. El llevar a cabo estas políticas hace posible que los grupos organizados de ciudadanos puedan participar junto con la autoridad y establecer una agenda de prioridades sobre la administración local. Esto permite que una vez definido los asuntos públicos, y una vez hecho el análisis del contexto institucional y organizacional, la implementación de políticas traerá consigo una serie de programas que tengan como fin reformar, modernizar y/o innovar en la administración local. La implementación de la política puede traer consigo problemas en el momento mismo de la aplicación que pueden desviar los objetivos planteados. Aún más, la

⁴ Mauricio Merino, **Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano**; primera reimpresión, El Colegio de México, México, 2005, p. 241-244.

⁵ *Ibíd.* p 245

implementación de políticas modernizadoras de la administración trae consigo un cambio en la organización tanto en su estructura como en las relaciones y acciones sociales de sus integrantes. En este contexto, Del Castillo planteaba tres razones por las que debería transformarse el papel del municipio: la primera es de carácter estructural, para optimizar el uso de los recursos públicos, la transferencia de responsabilidades a los municipios y cubrir de expectativas del Estado eficiente; la segunda se encontraba relacionada con los matices políticos que adquiere el municipio, ya que es el primer *locus* donde se dirimen los interés antagónicos entre los niveles gubernamentales, sectores políticos y grupos sociales; por último, la mejora de la gestión municipal permitiría dar respuestas eficientes y concertadas que lleva a una mejor relación con los distintos públicos al hacerlos interactuar con el gobierno⁶. El fortalecimiento del municipio se convirtió en una pieza importante en el desarrollo del país, aunque éste era difícil de llevar a cabo por el exceso centralismo del régimen político. Sin embargo a partir de la reforma de 1999 al artículo 115º de la Constitución federal, el municipio dejó su carácter de administrador y se le otorgó jurídicamente la naturaleza de orden de gobierno. El mensaje parecía claro, el gobierno municipal, es pieza importante en el desarrollo regional y nacional, y por ello debe asumir los derechos y obligaciones coadyuven en el conseguimiento de sus propios fines y por ende, con los fines nacionales.

Así, las distintas reformas (1977, 1983, 1987, 1999) deben comprenderse como un curso de *facto*, que se debe comprender, esto es, como parte de la evolución del conjunto de las instituciones del Estado, las cuales son impulsadas por los cambios sociales que suceden en las regiones del país, en especial, los de tipo político y social. Dado que la reforma abarca diferentes ámbitos –jurídico; estructural; intergubernamental; y la relativa a los actores sociales, políticos e institucionales- hace de ella un proceso complejo, dado su carácter de *facto* que genera desfases entre los diversos ámbitos, por lo que las

⁶ Rodolfo García Del Castillo, *Retos y perspectivas de la administración municipal en México*, Revista Gestión y Política Pública, CIDE, México, 1994, pp. 403

condiciones de su evolución la convierte en un proceso discordante, desarticulado e incoherente. No obstante, su práctica inevitable es moverse entre contradicciones, rezagos y trayectorias en tensión. La reforma atiende que los municipios no son semejantes, cada uno posee características que le son propias, de ahí que se comprenda que un cometido de la reforma municipal es reconocer y consolidar la diversidad, enmarcado en un proceso evolutivo municipal complejo⁷.

Bajo estos procesos de reforma, se comprende que el estudio del objeto de estudio (el municipio) amplía sus horizontes; en efecto, el análisis del municipio se hacía desde perspectivas tanto del *Derecho* y como de *la Historia*: estos eran los principales enfoques sobre los cuales se basaban las discusiones y argumentaciones del municipio. Las investigaciones se centraban en las atribuciones que las diversas leyes le otorgaban al gobierno local, así como la evolución del mismo a través de la historia. Autores reconocidos en esta materia son Moisés Ochoa Campos con su libro *La reforma municipal, historia municipal de México (1955)*, y Mario Colín con su obra *El municipio libre (1978)*, por mencionar a los más destacados. A partir de mediados de los años 1980, existe un renovado interés por las cuestiones municipales que culminará con una amplia diversificación tanto de autores como de temas. Una obra que ha sido medular en este proceso de ampliación del objeto de estudio, es sin lugar a dudas *El Municipio en México*⁸, donde diversos especialistas en el tema analizan todos los aspectos que rodean al municipio, como es la cuestión hacendaria, las relaciones intergubernamentales, los servicios públicos, la participación ciudadana, la descentralización y el federalismo, las políticas sociales, y se aborda por primera vez el desarrollo social en los municipios indígenas. La importancia de la publicación va más allá de los temas y de los especialistas,

⁷ Tonatiuh Guillén y Alicia Ziccardi, Introducción, en Tonatiuh Guillén y Alicia Ziccardi (coord.) **La innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 estados de la república**, Miguel Ángel Porrúa, Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México, Cámara de Diputados LIX Legislatura, México, 2004, p 10-13.

⁸ Archivo General de la Nación, **El municipio en México**, CEDEMUN y Secretaría de Gobernación, México, 1996

se pone de manifiesto que existe una necesidad de comprender el ámbito municipal así como sus elementos y competencias de manera integral y ya no de forma aislada⁹.

A ello hay que sumar, que en publicaciones periódicas como son las revistas, el tema municipal ha ido ganando terreno, por lo que podemos encontrar secciones dedicadas a los gobiernos locales y revistas especializadas que abordan los temas de relevancia a los cuales se enfrentan las administraciones locales, ejemplo de ello son la *Gaceta de Administración pública Estatal y Municipal*, editada por el Instituto Nacional de Administración Pública y la revista *Gobiernos Locales* publicada por la Asociación de Municipios de México A.C. (AMMAC). Cabe destacar también, que hay otros actores que se han preocupado por los municipios, estos son las organizaciones civiles y las agrupaciones de investigadores universitarios. Desde la perspectiva de las organizaciones civiles, lo que se pretende es trabajar de manera conjunta con los gobiernos locales para encontrar nuevas formas de desarrollo en el ámbito de los municipios. Al mismo tiempo, son estas organizaciones vigilantes del quehacer municipal, ya que constantemente les exigen a los municipios transparencia y rendición de cuentas de la gestión local. La asociación civil Heriberto Jara es un claro ejemplo de ello. Por su parte, la Red de Investigadores en Gobiernos Locales (IGLOM) es una asociación de profesores que se han abocado a estudiar los municipios en distintas áreas y desde diferentes perspectivas. Otro actor importante han sido los municipios mismos que se han agrupado en varias asociaciones, y que han realizado foros de discusión sobre la vida municipal. De esta forma, encontramos que la reforma a las leyes federales y estatales, han sido uno de los factores para que exista este renovado interés en los municipios.

⁹ En los momentos en los cuales surge esta publicación (1996), el país está en una época importante en su transformación política (1994-2000), baste recordar la creación de agencias autónomas del Estado para salvaguardar diversos derechos políticos (IFE y su ciudadanización) así como garantías individuales (la autonomía a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos) además de diversas modificaciones tanto institucionales (la creación del Consejo de la Judicatura Federal) como estructurales (la creación por ejemplo de un cuerpo policíaco especializado como la Policía Federal Preventiva).

Como se describía líneas arriba, el estudio del municipio abarca una gran amplitud de temas; esto ha sido tomado en cuenta por diversos investigadores que a través de diferentes publicaciones han manifestado que se debe tener una agenda municipal para afrontar los nuevos retos y desafíos a los cuales se enfrentan los gobiernos locales. Resultado de ello, es la realización de la Agenda de la reforma municipal en la cual participaron el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, el Centro de Investigaciones y Docencias Económicas (CIDE), El Colegio de la Frontera Norte, el Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, el Centro de Estudios para la Reforma del Estado y el Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo. La Agenda se focalizó a cuatro problemáticas que atañe a los distintos municipios, estos fueron:

1. Estructura financiera del Ayuntamiento y coordinación fiscal.
2. Integración política del ayuntamiento y participación ciudadana
3. Organización y gestión de la administración municipal.
4. Competencias y coordinación intergubernamentales.

La descripción completa de cada una de estas problemáticas esta fuera de los alcances de este escrito. Sin embargo, nos abocaremos al apartado tercero en el cual se habla de la organización y gestión de la administración municipal, el cual se vincula con el propósito de esta investigación.

Uno de los principales autores que enfatiza la relevancia de este punto es Enrique Cabrero¹⁰, él argumenta que la administración pública municipal tiene varios obstáculos para lograr su eficiencia, estos impedimentos son:

1. *La fragilidad del marco normativo*, es decir, que las leyes existentes impiden en la mayoría de las ocasiones que los municipios puedan llevar a cabo su función con

¹⁰ Enrique Cabrero Mendoza, *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*, Cuadernos de discusión de la Agenda para la reforma municipal, CIDE, México, 1999.

eficiencia, ya sea porque existe lagunas en las leyes o por que las normas solo pueden ser originadas en los congresos estatales y en el federal, con lo cual el municipio no tiene la facultad para crear su propio marco jurídico.

2. *La persistencia de sistemas administrativos obsoletos*, con ello se refiere a que los sistemas administrativos no son los adecuados a las nuevas realidades a las cuales se enfrentan los municipios.
3. *La precariedad de sistemas de gestión de servicios públicos municipales*, esto significa que la tecnología utilizada en la prestación de los servicios no es la adecuada por lo que no existe satisfacción a la demanda en términos de cobertura y calidad.
4. *La falta de profesionalización de los funcionarios municipales*, esto debido a que en la mayoría de los gobiernos municipales, los funcionarios públicos carecen de una preparación adecuada para el desempeño de sus funciones, lo que repercute en una mala administración.
5. *La ausencia de sistemas de planeación municipal* que den una visión de mediano y largo plazo al desarrollo urbano y ambiental de cada municipio.
6. *La ausencia de instrumentos de gestión para incorporar una visión integral del desarrollo local*, es decir, que los municipios son ignorados en el desarrollo regional, ya que se consideran solamente como entes aislados que debe ser autosuficientes y únicos, esto provoca ineficacia en sus políticas y debilidad en sus proyectos.

Cabrero nos dice que ante la posibilidad de que la Agenda se convierta en una larga lista de propuestas es necesario tener una referencia de prioridades, esto es, realizar tanto las acciones importantes como las más urgentes. De esta forma, propone la construcción de una agenda estratégica basada en un incrementalismo radical en donde se pone de manifiesto las prioridades, los tiempos y los responsables. Así, la agenda se divide en dos partes, una endógena y otra exógena, entendiendo por la primera las acciones propias de los gobiernos locales, y por la segunda las acciones que deberán llevar a cabo el gobierno federal y los estatales. De esta manera Cabrero identifica que las prioridades endógenas

son la capacitación de funcionarios municipales, ya que a partir de esta capacitación se podrán llevar a cabo diagnósticos para conocer realmente la situación de los otros obstáculos. En lo referente a las exógenas, estas se enfocan principalmente a la modificación de las leyes existentes que regulan y diseñan al municipio, ya que ello puede facilitar que los gobiernos locales puedan asumir la complejidad de su medio ambiente.

Por su parte, Rodolfo García del Castillo¹¹, nos explica cuales son los alcances e implicaciones de la sección tercera de la Agenda para la reforma municipal. Él comienza su discusión diciéndonos que la gestión no puede ser homogénea debido a las diferencias existentes entre los municipios; esto no se ha tomado en cuenta a la hora del diseño institucional, las relaciones intergubernamentales y en el orden federal; ello ha propiciado que:

- La planeación municipal sea improvisada y solo se piense en ella como un requisito y no como una visión a futuro.
- Si bien la planeación es una atribución del Cabildo, el cual representa a la población de su demarcación, no tiene la suficiente capacidad para reflejar correctamente la opinión de sus representados, ya que existe ambigüedad sobre la forma de incorporar las demandas ciudadanas; también cabe la posibilidad de que si es un ayuntamiento poco plural, acepte sin discutir todas las tomas de decisión del presidente municipal.
- Los planes y programas tienen un bajo porcentaje de cumplimiento.
- Se requiere profesionalizar a los funcionarios municipales, ya que los perfiles de los puestos requieren de personas capacitadas para afrontar sus respectivas responsabilidades.

¹¹ Rodolfo García del Castillo, *La modernización administrativa y los servicios públicos, Cuadernos de discusión de la Agenda para la reforma municipal*, CIDE, 1999.

- La prestación de los servicios públicos municipales, en la cual no existe la suficiente infraestructura para satisfacer la demanda. Ante ello, diversos municipios metropolitanos ha optado por diversos métodos para atender los servicios, como la concesión de servicios a particulares.

Del Castillo retoma los temas de este tercer apartado (Profesionalización de la Gestión Municipal, Servicios Públicos Municipales, Modernización de la Gestión Municipal, Sistemas de Planeación Municipal, Desarrollo Regional y Municipal, Desarrollo Urbano y Vivienda, Reglamentación y Justicia Municipal) y sugiere tres consideraciones sobre los mismos:

1. En el marco de soluciones para las problemáticas de modernización administrativa y manejo de servicios no se debe hacerse a un lado los grandes temas que son: a) el fortalecimiento de estructuras administrativas en los municipios; b) la exigencia de mayores niveles de profesionalización de los cuadros administrativos locales; c) proponer el uso de modelos propios para la solución de problemas que respondan a necesidades regionales; d) el impulso constante al cambio y la innovación; f) la necesidad de plantear cambios profundos en las relaciones intergubernamentales.
2. Los servicios públicos municipales crecerán en los próximos años, por lo que deberá existir una diferenciación clara de los gobiernos locales para afrontar con precisión los problemas y las soluciones. Esto es, reconocer las diferencias de los municipios y de las regiones a fin de tener un desarrollo nacional equilibrado.
3. Si bien hay que tener presente los criterios de eficacia, eficiencia y rentabilidad en la prestación de los servicios públicos y en la administración, estos no deben sobrecargarse a la ciudadanía, ya que existe un desequilibrio en las relaciones intergubernamentales entre estados y municipios. Esto quiere decir, que los criterios no pueden dejarse a un lado si la ciudadanía no cumple con el costo que

esto conlleva, sino que deben ser el resultado de políticas públicas que buscan el desarrollo de lo público.

Asimismo, Del Castillo destaca que el debate de estos elementos del tercer apartado de la Agenda se encuentra estructurado en tres niveles:

1. El primero se refiere a la intervención pública y la definición de fronteras entre lo público y lo privado. En este nivel la preocupación por el carácter público y el impacto social de la administración municipal se matiza de acuerdo a posturas que privilegian la obligación del gobierno como proveedor de mínimos de bienestar *versus* aquellas en las cuales empieza a observarse al mercado como una posibilidad de asignación de recursos.
2. Otorgar las garantías suficientes y claras para la institución municipal. Esto significa tener el andamiaje jurídico que permita tener un equilibrio en las relaciones intergubernamentales, además de contar con reglas claras para la elaboración de políticas públicas locales. Además de tener ciudadanos que exijan rendición de cuentas apelando a la transparencia en los recursos y en la toma de decisiones.
3. El nivel de la administración municipal como una organización gubernamental (técnico-burocrática). Aquí sugiere tener los elementos necesarios para un buen desempeño de la administración pública como puede ser el servicio civil y la planeación.

Miguel Bazdresch Parada¹² pone énfasis en un asunto poco comentado en la Agenda para la reforma municipal y que es la renovación del gobierno municipal y la forma en que este afecta la administración local. El primer problema que él encuentra es la imitación de los modelos federal y estatal de administración pública, así como el control que ejercen estos dos niveles de gobierno sobre el gobierno local; esto trae como consecuencia una

¹² Miguel Bazdresch Parada, **Naturaleza del Municipio y la Agenda para renovarlo**, IGLOM, México, 2000. Disponible en: www.iglom.iteso.mx

ineficiente administración como la dependencia económica tanto al gobierno federal como estatal. El Cabildo contribuye a la ineficiencia de la administración debido principalmente a que no puede intervenir en las diversas ramas de la administración, sólo aprueba el presupuesto; y el presidente municipal también socorre a este problema, por que no puede lidiar con toda la estructura (si es que existe) administrativa. El segundo problema que encuentra es el problema del período de tiempo; en efecto, el autor nos dice que debido a que los gobiernos locales tienen cada tres años (con excepción de los municipios de Coahuila) elecciones para elegir presidente municipal¹³, esto impide que se logren proyectos a mediano y largo plazo, aunado también a que no existe una continuidad de servidores públicos locales. Ante ello, argumenta que una administración eficiente logra sustentarse en la recuperación de la experiencia de los gestores municipales, ya que al conocer la administración pueden orientar de mejor forma la gestión para la consecución de los objetivos. Para Merino parte de estos problemas que describe Miguel Bazdresch encuentran su raíz en el diseño institucional del mismo. Él encuentra cinco aspectos de contradicción:

1. El diseño institucional de los ayuntamientos, que fue pensado para un partido hegemónico.
2. Los distintos métodos de financiamiento a la gestión local están produciendo incentivos contradictorios.
3. La discapacidad de la gestión municipal no solo atiende a la carencia de recursos públicos, sino también a su diseño de la propia gestión (más profesionalismo, menos gasto corriente en la administración).
4. La participación ciudadana en la toma de decisiones se ve acotada por el propio diseño institucional.

¹³ Cabe recordar que la elección de regidores y presidente municipal se hace de manera conjunta, es decir, se integra una planilla con ambos actores, por lo que al momento de votar, los ciudadanos eligen al mismo tiempo presidente municipal y regidores con la misma boleta electoral.

5. Consecuencia del problema institucional, no se han generado nuevas técnicas de gestión pública municipal para atender las problemáticas locales¹⁴.

Por su parte, el IGLOM¹⁵ al plantearse en su congreso *Gobiernos Locales: el futuro político de México*, tocan el tema de la reforma administrativa, y aluden a un proceso de reformas estructurales y procedimentales tendientes a una mejora en la gestión pública del municipio. Ellos argumentan que la modernización debe enfocarse en:

- la democratización de sus decisiones.
- la eficientización de sus procesos.
- la profesionalización de sus funcionarios.
- la cogestión de sus responsabilidades.
- la coordinación con otros gobiernos.
- la sustentabilidad de sus proyectos.
- la tecnologización de sus procesos.

Si bien algunos de estos temas están incluidos en la Agenda de la reforma municipal, hay que recalcar que ponen sobre la mesa la forma en que se toman las decisiones y la reingeniería de sus procesos, como parte de un proceso de modernización administrativa. Al igual que los autores citados con anterioridad, ellos refuerzan la idea que la modernización no puede ser un proceso homogéneo en todos los municipios ya que es condenar al fracaso el mismo proyecto.

En concordancia con lo anterior, Alicia Ziccardi¹⁶ expone que es importante distinguir a los municipios y las regiones en donde se encuentran, ya que ello permite tener una mejor

¹⁴ Mauricio Merino, *Los gobiernos municipales de México: el problema de su diseño institucional*, Documentos de Trabajo en Administración Pública no 145, CIDE, México, 2004, p 14-15.

¹⁵ IGLOM, *Gobiernos locales: El futuro político de México*, México, 2000. Disponible en www.iglom.iteso.mx

¹⁶ Alicia Ziccardi, **Cuaderno de la Agenda de la Reforma Municipal: Municipio y Región**, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, México, 1999

idea sobre la cual se desempeña el gobierno local. Sin salirnos de nuestro ámbito que es la organización y gestión de la administración pública -aunque Ziccardi no se enfoca expresamente a ello en su documento-, vemos que para el desarrollo regional se requiere de municipios que sean eficientes en su labor cotidiana; esto es, se requiere de una administración local que permita afrontar con claridad los problemas circunscritos a este ámbito como son las cuestiones culturales o étnicas, así en la construcción de relaciones intergubernamentales que logren los objetivos metas planteados para la región.

Por último, Miguel Bazdresch Parada¹⁷ argumenta que si bien hay que tomar en cuenta diversos aspectos en la modernización de la administración municipal, la cual tiene nuevos derroteros a partir de la reforma constitucional de 1999, el proceso de la reforma no puede ser solamente el que se aboque a lo legal y lo político, sino que este debe abarcar la esfera social, cultural, económica, regional y nacional. Sin estos elementos, se estará girando sobre los mismos temas de siempre, sin conocer en realidad la forma en que funcionan los municipios en su vida diaria.

Esta conformación de la Agenda Pública requiere por lo tanto de una gestión municipal que recupere su sentido político y público. Del resultado de esta agenda es que se desprenden las acciones públicas para atender los asuntos públicos que fueron agendados. Conviene recordar que la acción pública no se circunscribe a la acción del gobierno, sino que requiere necesariamente de la sociedad civil –recuérdese los señalamientos de Uvalle explicados en el capítulo anterior al respecto-. De esta manera, la acción pública es por lo tanto resultado de una construcción colectiva. En concordancia con lo anterior, hay que subrayar, que la gestión municipal es un conjunto de decisiones, políticas y acciones sustentadas en estructuras orgánicas, funcionales y legales que permiten aplicar recursos (humanos, financieros y materiales) que se traducen en bienes y

¹⁷ Miguel Bazdresch Parada; *Reforma del Gobierno Municipal: Una nota contribución (minimalista) a la Mesa 3*, en IGLOM, **El gobierno local del futuro. Nuevo diseño del municipio. Memoria del 3er. Congreso del IGLOM**, IGLOM, México, 2005.

servicios públicos para la atención y resolución de demandas y problemas de los habitantes de un municipio¹⁸. Comprender el carácter político de la gestión, es reconocer su naturaleza pública, donde lo público local se gestiona a través de sus aspectos gubernamentales y administrativos, es decir, a través del Ayuntamiento y de su administración pública. El Ayuntamiento es el órgano de gobierno en el cual se deciden las políticas públicas, las cuales se han puesto a debate en espacios públicos donde a través de argumentaciones y deliberaciones de los distintos actores locales se logran establecer acuerdos sobre cómo tratar los asuntos públicos que son competentes a la comunidad en cuestión. En tanto que, la administración pública es la encargada de implementar esas políticas públicas locales, como órgano ejecutor de las mismas. Esto demanda que la gestión municipal sea analizada con base en los siguientes elementos: estructuras formales (legales); estructuras organizacionales; recursos humanos, económicos y materiales; decisiones, políticas y acciones de gobierno¹⁹. Este referente sobre la funcionalidad de la gestión, remarca que la acción pública local es política, ya que esta vinculada a las expectativas e intereses de la ciudadanía, de ahí que su estudio comprenda el flujo comunicativo entre gobernantes y gobernados para el tratamiento de los asuntos públicos²⁰.

¹⁸ Gerardo Zamora y Rigoberto Ramírez, *Referentes para el estudio de la gestión pública municipal*, en Ignacio Gatica y et. al. **Poder, actores e instituciones. Enfoques para su análisis**; Ediciones Eón y Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, México, 2008, p 75.

¹⁹ *Ibíd*em , p. 76

²⁰ *Ibíd*em, p. 87.

3.2 La Modernización Municipal: en la búsqueda de las tres E

Sin embargo, en los últimos años la modernización de la administración pública solo ha atendido el carácter instrumental de la gestión pública. En efecto, este proceso lo podemos sintetizar en la búsqueda de las tres E, eficiencia, eficacia, economía. A continuación damos una breve explicación de la modernización administrativa para pasar posteriormente el caso de los municipios mexicanos.

La modernización administrativa puede enfocarse a diversos procesos, para Cabrero²¹ existen tres tipos de análisis de la modernización:

- a) Eficiencia: desde esta perspectiva, la modernización es un proceso que surge de las necesidades de recomposición en las relaciones insumo-producto derivada del sector público. De esta manera, el proceso modernizador es un instrumento que transforma la administración ineficiente, anquilosada, que derrocha recursos y energía organizacional debido al exceso de personal y a prácticas que no responden a las demandas actuales. Con este enfoque, se pretende que la administración recupere la racionalización en la gestión de los recursos humanos, materiales, económicos y financieros así como la aplicación de procedimientos y técnicas modernas, para lo cual hará uso de la tecnología. Cabrero señala que las soluciones que plantea esta perspectiva son los recortes de personal, la supresión de oficinas y dependencias, disminución del gasto y políticas de austeridad intensa. No obstante lo anterior, el análisis del impacto de esta perspectiva no estudia el efecto de los recortes presupuestales ni cuál es el costo de interrumpir funciones abruptamente.

²¹ Enrique Cabrero Mendoza, *Perspectivas de la administración estatal en el proceso de modernización de la administración*, en Gaceta de Administración Pública Estatal y Municipal, número 33, enero-abril de 1989 p 130.

- b) Eficacia: la modernización como un proceso que surge de la crisis en el logro de los objetivos estatales. Desde este enfoque, la administración pública se ha convertido en un aparato ineficaz de alcanzar los objetivos y las metas propuestas en los planes, programas y proyectos. Es por ello, que la modernización se centra en los procesos decisorios y en las estructuras de poder. Son estos dos elementos los que en dado momento pueden obstaculizar el funcionamiento de la administración pública; así, la implementación de políticas serán deformadas, reorientadas u obstaculizadas por el aparato administrativo que actúa con una lógica interna de reacomodos, alianzas y negociaciones de espacios de poder. Los factores en los cuales se pone especial atención son tanto en la reglamentación inapropiada como en la laxitud de los espacios decisorios. Cabrero menciona que la modernización de este tipo tendrá que inducir cambios en la estructura normativa y orgánica para erradicar dichas tendencias y se centra en el nivel ejecutivo de las organizaciones, esto es, cuadros medios y superiores con cierto poder de decisión.
- c) Legitimidad. En esta última categoría, la modernización es vista como un proceso necesario para reestablecer el diálogo entre el Estado y la sociedad; es una solución, ya que existe una crisis de legitimidad del aparato estatal. En esta orientación, el objetivo primordial es cambiar las formas de interlocución Estado-sociedad. Para ello, se utilizan mecanismos diversos y no tradicionales que permitan la fluidez del diálogo, la comunicación, la concertación y sobre todo la participación y voluntad de la ciudadanía. Las soluciones que proporciona la modernización son de carácter político e implican una mayor democratización, todo esto con el fin de restituir los equilibrios que demanda la sociedad en esta fase del desarrollo. Sin embargo, las dificultades para llevar a cabo este proceso se pueden presentar cuando no se establecen mecanismos de comunicación auténticos, alternativos a los tradicionales que presentan viejos vicios. Aunado a

ello, existe la barrera de reestablecer la credibilidad ante una sociedad escéptica ante este tipo de iniciativas²².

Para Cabrero, la modernización de la administración pública debe ser vista integralmente; para ello, cada región o estado deberá diseñar su propio proyecto de modernización, que sea más eficaz y eficiente pero sobre todo, legítima²³. A este respecto, Ernesto Carrillo²⁴ expresa más que enfocarse a la ineficiencia de la administración pública, lo que interesa es abocarse a la legitimidad. Señala que existen dos tipos de legitimidad que se aplican en los procesos de modernización administrativa: la primera es la describe como la legitimidad institucional, la cual se deriva del ajuste del comportamiento de la administración a un sistema de valores socialmente aceptados sobre cómo debe ser la Administración pública en un Estado Social y Democrático de Derecho. La otra es la legitimidad por rendimientos, se obtiene produciendo políticas, bienes y servicios públicos que respondan a ciertos criterios de evaluación de lo público socialmente aceptado (calidad, eficiencia, eficacia)²⁵.

El autor argumenta que las grandes reformas no han mejorado la imagen de la administración pública, ya que existe una percepción o presunción de ineficiencia, lo cual lleva un discurso social desfavorable, generando con ello una carga axiológica negativa hacia la administración. La presunción de la ineficiencia debe ser aceptada como una constante difícil de cambiar, ello no implica que se realicen programas para mejorarla, sino que se debe estar consciente de que la administración pública es una construcción social tópica cuyo perfil de imagen tiende a ser negativo²⁶. Es por ello que el problema no reside en la presunción de ineficiencia, ya que ésta forma parte de nuestra cultura

²² Enrique Cabrero, *Perspectivas de la administración estatal en el proceso de modernización de la administración*, op. cit. p 130-131.

²³ *Ibidem*, p 132.

²⁴ Ernesto Carrillo, *Legitimidad y modernización de la administración pública*, en Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 7-8, septiembre 1996-abril 1997, España, p 143.

²⁵ *Ibidem*, p 144

²⁶ *Ibidem* p 150

política-administrativa, y aunque ha permanecido mucho tiempo, esto no ha provocado el desmantelamiento de la administración, de ahí que el asunto sea la legitimidad. Describe que si bien la modernización administrativa se ha enfocado más en la legitimidad por rendimientos, debe existir una mayor atención hacia la legitimidad institucional, ya que al igual que existen los valores de calidad, eficiencia y eficacia, debe estar presente también el de equidad. La sobrevaloración de los valores de la legitimidad por rendimientos causa pérdidas en otros valores en los que se sustenta la administración pública, lo cual produce efectos no esperados de los procesos de modernización. De esta manera, un proceso radical de modernización que choque con los componentes institucionales de la administración corre el riesgo de deslegitimarse.

De esta manera, en los municipios mexicanos se han identificado que las políticas de modernización municipal se pueden clasificar en tres tipos:

1. Las de modernización gerencial: estas están orientadas por los postulados de la NGP, los cuales se abocan a reducir los trámites y reglamentaciones excesivas mediante mecanismos innovadores de regulación, incorporación de nuevas tecnologías de información y planeación estratégica entre otros.
2. Las de reforma administrativa tradicional: estas políticas se orientan en establecer reglamentos básicos, manuales de organización o procedimientos, adopción de sistemas formales de control presupuestal o de planeación, mejoramiento de los sistemas contables, creación de oficinas o departamentos de recursos humanos, obras públicas, finanzas entre otros.
3. Las de construcción administrativa elemental: se refieren a aquellas políticas que están encaminadas a ajustes elementales en la organización interna, vinculados frecuentemente con formas tradicionales de gobierno local (distribución de funciones entre miembros del cabildo), o de coordinación de las acciones frente a comunidades de pobladores, como delegaciones municipales, vicealcaldías, o

simplemente a la organización de acciones tradicionales de prestación de algunos servicios del gobierno local²⁷.

Cabrero²⁸ destaca que la implementación de estas políticas puede verse enmarcadas en otras reformas que intentan la democratización de la estructura municipal, intentando crear una forma de gobernanza local. No obstante lo anterior, la implementación de éstas políticas ha presentado los siguientes problemas:

1. la adopción prematura de las recetas gerenciales de la NGP en situaciones en las que no existen las condiciones necesarias para ello.
2. la adopción simulada del discurso y estrategias derivadas de la NGP, conservando la estructura anterior de funcionamiento y los valores tradicionales bajo el nuevo disfraz.
3. la adopción desarticulada de las estrategias de la NGP, las cuales con frecuencia no logran integrarse a otros procesos más amplios de reforma gubernamental.

Otro problema que se presenta para no obtener los resultados esperados, es el proceso mismo de la implementación. En el proceso de la implementación, la literatura especializada²⁹ ha demostrado que los diversos agentes que intervienen en la aplicación de la política pueden ver afectados sus intereses, por lo que la obstruirán. Existe, también, que los actores encargados de la implementación no estén lo suficientemente capacitados y/o familiarizados para aplicar la política, o que los recursos asignados sean insuficientes o abundantes que desvíen el propósito de la política. Estos son sólo algunos elementos que se deben tomar en cuenta al momento de la implementación de la política modernizadora.

²⁷ Enrique Cabrero Mendoza, **Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales**, Centro de Investigaciones y Docencias Económicas, Documentos de trabajo no. 128, 2003, p. 10

²⁸ *Ibíd.* p 16

²⁹ Veáse por ejemplo Raulúí Vargas Torres, *Problemática del proceso de implementación de la política de modernización administrativa*, en Revista IAPEM, no 41, enero-marzo.

3.3 La Gestión Pública Municipal en la Postmodernidad

Los municipios mexicanos enfrentan en la actualidad a una sociedad que le demanda resultados fehacientes, así como oportunidades para su propio desarrollo. La sociedad homogénea que conformó la modernidad y el nacionalismo ya no están más, su lugar es ocupado por comunidades multiculturales, plurales, policéntricas, con mayores niveles de complejidad. De esta manera, las ciudades (grandes, medianas o pequeñas) y las comunidades se encuentran en una mutación de su entorno de forma acelerada. Cada vez es más común, que las redes sociales y públicas encuentren mayores apoyos en los espacios locales. Hay un proceso de integración mundial, pero al mismo tiempo, se rescatan los espacios locales, frente a este hecho, los municipios tienen una relevante tarea de fortalecer no solamente los procesos democráticos, sino también de establecer nuevas formas de gestión que permitan entablar formas dinámicas de cooperación entre los diversos agentes/actores sociales.

Esto demanda de cada más de mayores capacidades, pero no solo técnicas, sino también capacidades de vida que coadyuven a la solución de los problemas públicos. Lo que apelan los nuevos tiempos son cada vez alternativas creativas e innovadoras que traten los asuntos públicos particulares de manera diferente, esto es, que atiendan y comprendan el entorno sobre el cual estos actúan tanto en las instituciones como en la comunidad.

3.3.1 Formas Alternativas de la Organización Municipal

En el apartado anterior se ha demostrado que las diferentes modernizaciones de la administración pública municipal poco han contribuido en el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes, esto se debe, como explicamos en los capítulos precedentes, a la poca rigurosidad para analizar tanto el ambiente en el cual se desempeña la organización como las formas institucionales con las que realiza sus quehaceres cotidianos. La generación de los metarelatos sobre los que se fincaban los

diferentes procesos de modernización se han venido abajo. Lo importante hoy es encontrar los factores estimulantes que dan vida a una comunidad. La construcción de un mejor futuro se sustenta en la capacidad creativa que es originada por procesos de acumulación de conocimiento y aprendizaje. Así pues, el modelo de organización y gestión cognitivo-funcionalista de gestión como es la NGP, no puede atender ya la complejidad social. Hay que repensar al municipio, ya no como un modelo sustentado en un modelo racional funcionalista sino desde una perspectiva dialógica, de interacción y conformación de redes. Estos son unas alternativas al modelo que fomentó la modernidad³⁰.

El gobierno municipal heterárquico

Una de las nuevas formas de gobierno es la heterarquía, que permite a la sociedad incluso de gobernarse sin necesidad de los poderes públicos (governabilidad sin gobierno), a partir del funcionamiento, la regulación y la coordinación de redes de poder e interdependencia, desde niveles locales hasta regionales. Como describíamos en el capítulo 2, el gobierno heterárquico se caracteriza por ser no jerárquico, descentralizado y procesal. Este concepto es cada vez más difundido debido al alto interés de autoregulación de sistemas de complejos en ambientes turbulentos. De esta manera, las redes interpersonales que se autoorganizan, la coordinación negociada entre organizaciones y la dirección autoorganizada de organismos, instituciones y sistemas múltiples que son autónomos operativamente, están comprendidas en una heterarquía.

Las organizaciones autoorganizadas están relacionadas también con el concepto de metabuen gobierno, esto es, se generan visiones que pueden facilitar la generación de autoorganización en diversos campos, y al mismo tiempo, coherencia relativa de los diversos objetivos, los horizontes espaciales y temporales, las acciones y los resultados de

³⁰ Las siguientes alternativas están descritas en un artículo escrito por Reinhard Friedmann, *¡Reimagina! La gestión municipal en tiempos posmodernos*; VIII Congreso Nacional de Municipalidades, Reforma y Modernización de la Gestión Municipal, Santiago de Chile. Julio 2007

distintas organizaciones que se autoorganizan. La heterarquía requiere de metabuen gobierno, ya que éste último prepara el ambiente en el cual puede funcionar el primero. Así pues, el metabuen gobierno es el principal organizador del diálogo entre los actores y los grupos locales, por ello, su racionalidad es reflexiva. De esta manera, el diálogo es la parte sustancial, ya que a través de él, se puede intercambiar información; así, el metabuen gobierno logra establecer una comprensión recíproca, esto genera una gestión que atiende la pluralidad y la complejidad.

El municipio como red de redes

El municipio actual tiene que funcionar como una red de redes, con diversos centros. Los municipios red con estructuras complejas y flexibles serán las organizaciones que mejor puedan atender las condiciones de complejidad del entorno, por lo que los municipios en red representan un mayor potencial de flexibilidad para adaptarse y negociar con los flujos globales. Dado su cercanía y relación más estrecha con los ciudadanos, expresan de mejor manera las identidades culturales de un territorio, establecen más fácilmente mecanismos de participación en información, a la vez de generar movilizaciones simbólicas comunitarias³¹.

El desarrollo de las redes sociales (networking) se convierte en un elemento de saber para la gestión estratégica de municipios, dado que tiene un alto grado de inteligencia de dirección. El networking fomenta la cooperación y la comunicación entre los distintos actores implicados en la gestión local. Así pues un gobierno local en red implica pues:

- a) el reconocimiento, la aceptación y la integración de la complejidad como un elemento intrínseco al proceso político;

³¹ Manuel Castells, ¿Hacia el Estado red? *Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información*. Ponencia presentada en el Seminario sobre “Sociedad y reforma del estado”, organizado por el Ministerio de Administracao Federal e Reforma Do Estado, Republica Federativa do Brasil. Sao Paulo, 26-28 marzo 1998. p 9.

- b) un sistema de gobierno a través de la participación de actores diversos en el marco de redes plurales;
- c) una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevos roles y la utilización de nuevos instrumentos³².

Las redes locales presentan dos dimensiones: su configuración participativa horizontal, con la presencia de múltiples actores sociales, comunitarios y mercantiles de base local; y su configuración multinivel, es decir, la articulación de espacios temáticos de *governance* en los que confluyen, bajo posible liderazgo local, varios niveles territoriales de gobierno³³.

En este sentido cobra relevancia observar las redes de políticas, ya que en ellas, el Estado y la sociedad se acoplan de modo flexible, y la interacción en el interior de la red puede producir el consenso necesario para facilitar la formación de una política, [de manera] que en el momento de su aplicación encuentre menos resistencias. Esta manera de elaboración de políticas se adapta mucho mejor a los escenarios sociales complejos y dinámicos, cuya coordinación resultaría difícil cuando no imposible desde el punto de vista práctico si el Estado interviniera de forma monopolística o exclusiva³⁴. De esta forma, las redes de políticas son pues, patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma en torno a problemas y/o programas políticos³⁵. En estas redes, no hay un actor con peso suficiente para decidir el rumbo y los

³² Ismael Blanco y Ricard Gomà, *Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones*, Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 26. Junio 2003. p. 3

³³ Ídem.

³⁴ Antonio Natera, *La noción de gobernanza como gestión pública, participativa y reticular*, Documentos de Trabajo Política y Gestión, número 2, Madrid: Departamento de Ciencia Política y Sociología, Área de Ciencia Política y de la Administración, Universidad Carlos III de Madrid. p 11. Disponible en: <http://e-archivo.uc3m.es/dspace/bitstream/10016/590/1/cpa040202.pdf>

³⁵ E Klijn, "Redes de políticas públicas: una visión general" en Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J.F.;. (eds) *Managing Complex Networks*, London, Sage, reimpresión y traducción con permiso de la editorial, traducción de Mariángela Petrizzo, 1998. P 34. Disponible en: http://www.unap.cl/p4_unap/docs/curso_sociologia/RedPolPub_Klijn.pdf

objetivos de la red, por lo que las organizaciones gubernamentales son un elemento más en la red, no son el actor central de la misma. En este sentido, si bien los actores son interdependientes, no implica que busquen el mismo objetivo, cada uno explora como satisfacer sus propios cometidos, esto fomenta una interacción compleja en la que negociación se convierte en un elemento fundamental de la red.

Las redes se han convertido en factores de éxito para el municipio, por lo cual, los gobiernos locales deben trabajar en una dinámicas de redes de actores tanto públicos como privados, con redes de ciudadanos, todo con el fin de establecer tanto procesos de gobernabilidad democrática como insertarse en prácticas de governance.

El municipio del Saber

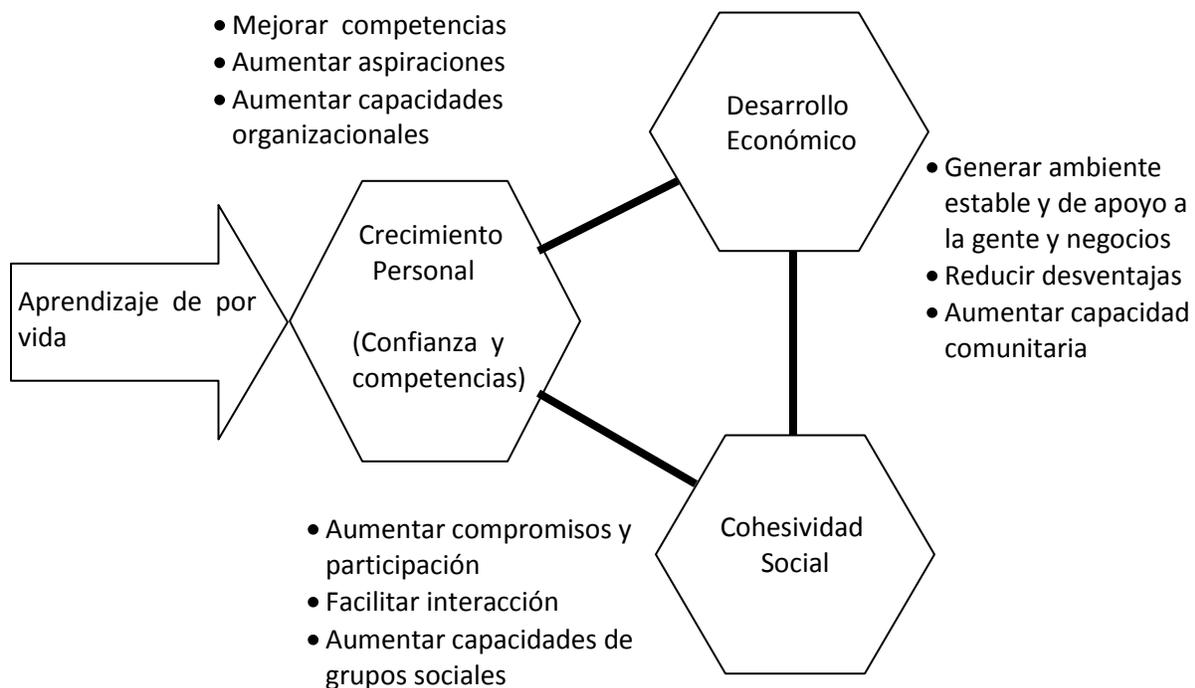
En los tiempos actuales el desarrollo local se enfoca en establecer nuevos métodos de gestión territorial. Así pues, los municipios deben tener una tasa de aprendizaje igual o mayor a la tasa de cambio a la cual enfrentan cotidianamente. Por lo tanto, la apuesta de los municipios es hacia la autoorganización y el aprendizaje organizado. La intención es concebir a los municipios, sus ciudades y sus comunidades como sistemas complejos adaptativos, ya que estos sistemas son adaptativos e inteligentes. Con ello, estas áreas se convierten en sistemas que generan riqueza capaces de adaptarse permanente a su entorno. Se trataría de sistemas inteligentes con la capacidad de autodiseñarse, de reinventarse constantemente y, así, permanecer en el juego competitivo. Una de las principales características de sistemas complejos dinámicos no lineales es la autoorganización, que los permite transformarse (y transformar su entorno) creando estructuras altamente organizadas. La autoorganización y la emergencia son propiedades que permiten a los municipios y sus comunidades explotar su potencial latente para defenderse, innovarse y transformarse³⁶. Con ello,

³⁶ Gabriel Fernández Gasalla y Reinhard Friedmann, *Gestión y liderazgos en el diseño e implementación de planes estratégicos de marketing de ciudades: un balance y propuestas a partir de la experiencia alemana*, Ponencia presentada en el IX Coloquio Internacional de Geocrítica: **Los problemas del mundo actual. Soluciones y alternativas desde la geografía y las ciencias sociales**, Universidade Federal do Rio Grande do

se puede establecer un desarrollo inteligente en el cual, las comunidades tomen decisiones bien informadas sobre cómo y hacia dónde dirigir el desarrollo de sus terrenos.

La manera en que enfrentan los municipios el cambio global social, económico y tecnológico mediante el aprendizaje local hace de ellos Municipios del Saber, es decir, se crean capacidades locales para atender de mejor manera su futuro. La generación de estas capacidades se lleva a cabo mediante procesos en los cuales todas las personas de cualquier edad tienen acceso abierto e igualitario a una gran variedad de experiencias de aprendizaje de alta calidad en cualquier campo que desee o necesite, esto es, un aprendizaje de por vida³⁷.

Creación de capacidades locales mediante Aprendizaje



Fuente: Janet Candy, *Planning Learning Cities*, op. cit. p 2.

Sul, Porto Alegre, 28 de mayo - 1 de junio de 2007. Disponible en <http://www.ub.es/geocrit/9porto/gfernand.htm>

³⁷ Janet Candy, *Planning Learning Cities*, 39th ISOcARP Congress 2003, p 2. Disponible en http://www.isocarp.net/Data/case_studies/251.pdf.

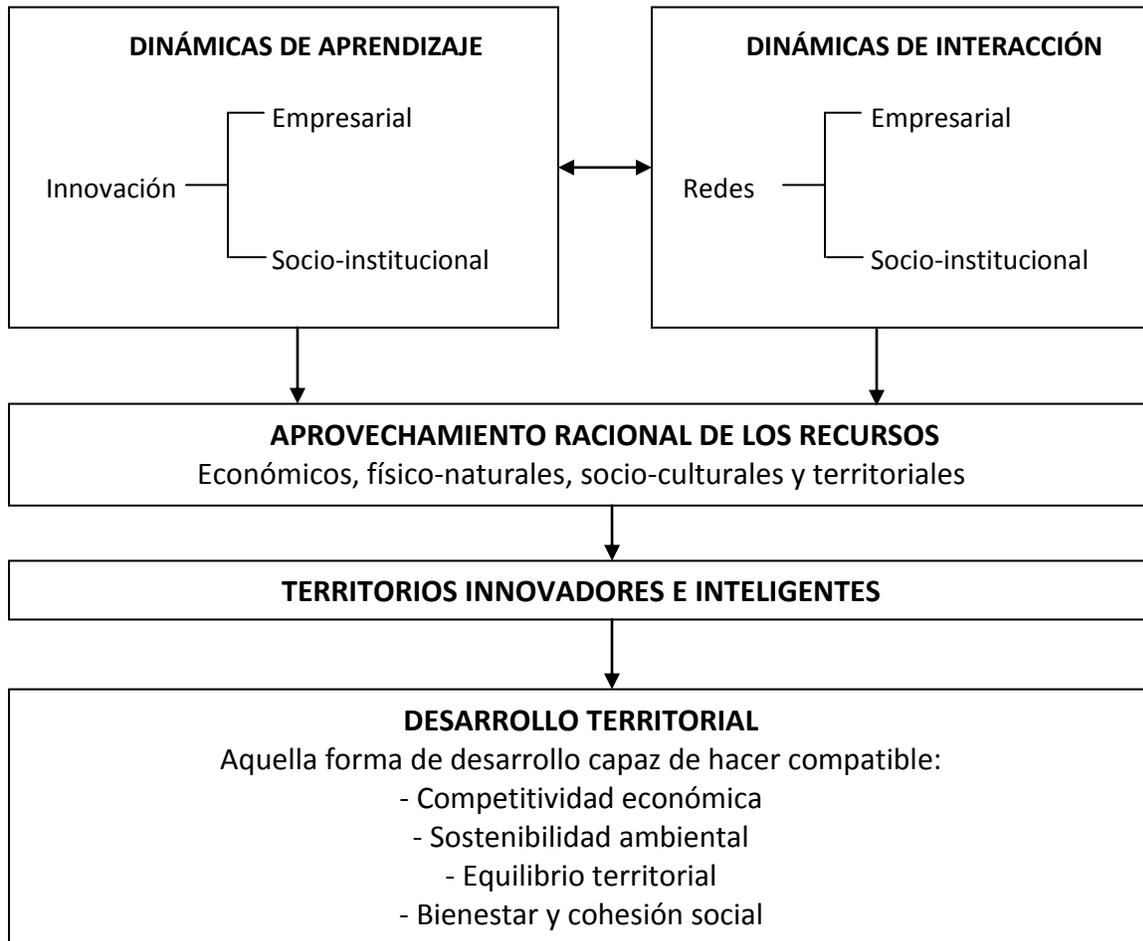
Al aprendizaje local también permite el desarrollo territorial integral, esto es, hacer compatible la competitividad económica, el bienestar social, la sostenibilidad ambiental y la reducción de los desequilibrios territoriales (cohesión territorial). La idea del desarrollo integral permite establecer nuevas alternativas para afrontar los anteriores factores dentro del territorio, por lo que se ha puesto especial énfasis en analizar:

- el creciente interés por las dinámicas de aprendizaje asociadas al esfuerzo innovador, no sólo empresarial sino también socio-institucional, que posibilita elevar la capacidad competitiva de empresas y territorios, mejorar la calidad del empleo, maximizar las potencialidades de desarrollo, reducir los riesgos e impactos negativos sobre el medio ambiente, etc.
- la capacidad de generar dinámicas de interacción no sólo entre empresas sino también entre organismos e instituciones, de tal modo que se promueva la creación de redes de cooperación que permitan trabajar juntos para buscar soluciones a problemas comunes.
- el aprovechamiento racional de los recursos existentes en cada ámbito, poniéndolos en valor con el objeto de que puedan constituir la base de su capital territorial: patrimonio natural y cultural heredado, recursos humanos cualificados y con iniciativas, cohesión social, identidad cultural, etc³⁸.

De esta forma, las dinámicas de aprendizaje han podido establecer territorios inteligentes, que se caracterizan por ser capaces de generar o incorporar los conocimientos necesarios para poner en valor de forma eficiente y racional sus propios recursos y contribuir así a mejorar las condiciones medioambientales y la calidad de vida de la sociedad que los habita y al desarrollo personal de todos los ciudadanos.

³⁸ Inmaculada Caravaca, Gema González y Rocío Silva. *Innovación, redes, recursos patrimoniales y desarrollo territorial*. *EURE*, vol.31, no.94, Santiago de Chile, Chile. Diciembre de 2005, p 9. Disponible en: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612005009400001&lng=es&nrm=iso>.

Innovación, redes, recursos patrimoniales y desarrollo territorial



Fuente: Inmaculada Caravaca y et. al. *Innovación, redes, recursos patrimoniales y desarrollo territorial*, op. cit. p 7

Estas son alternativas a la forma tradicional de organización cognitivo-funcionalista en el municipio; estas formas están sustentadas en la lógica discursiva, en la conformación de redes y sobre todo, a la interacción de distintos actores que con base en los diálogos pueden reconocer sus alcances y límites, reconocer las realidades de unos y otros, establecer fines comunes sin dejar de perseguir los propios. Ante ello, la gestión municipal tiene que cambiar su enfoque, sustentarse en los actuales tiempos de la posmodernidad, donde quepa la reflexión y el consenso, la participación, los derechos y los deberes ciudadanos, la responsabilidad pública, pasemos a unas formas alternativas de gestión pública municipal.

3.3.2 La Gestión Pública Municipal en el Postmodernismo. Una Forma Alternativa de Hacer Gestión Local.

La gestión pública municipal en México enfrenta hoy el reto de un mundo cambiante, en el cual reinan las incertidumbres. Ante ello, la organización municipal tiene ante sí la complejidad social que aumenta cada vez más; en ella, las respuestas correctas que solían presentarse en la modernidad se han esfumado. La emergencia de sistemas adaptativos complejos es imperiosa, la inestabilidad y la dinámica con la que las transformaciones ocurren configuran un entorno caótico e impredecible para los municipios. Ante ello, la estructura del municipio ya no puede estar sustentada en las concepciones mecanicistas de organización, sino en las orgánicas, de sistemas complejos adaptativos.

El municipio Organismo

Las formas estructurales de la organización administrativa del municipio ya no pueden atender ese entorno caótico, ello requiere de una entidad flexible e inteligente, en la que exista autoorganización, creatividad, innovación, memoria y adaptabilidad. La propuesta es pasar de la municipalidad maquina a la municipalidad organismo, en la cual, los objetivos de la misma ya no son rígidos, por el contrario, la serie de valores de acción que acepten los miembros de la organización provendrá de su capacidad para autoorganizarse, por lo que la gestión se realizará por valores/visión. Esto genera una gestión de organizaciones adaptativas³⁹ complejas que postula lo siguiente:

- Comunicar el proyecto (visión)
- Permitir la autoorganización y autogestión.
- Gestión basada en la cooperación y diálogo con el entorno
- Aceptar y fomentar la diversidad
- Una gestión creativa e innovadora. Facilitar la co-evolución creadora, importancia del desorden, conflicto y la inestabilidad como fuente de la creatividad estratégica.

³⁹ Se dice que algo es adaptativo cuando responde a los cambios de su entorno sin la intervención de una dirección o control central, al tiempo que sigue manteniendo sus principales estructuras o valores.

- Progresar por contradicciones: los diálogos motores⁴⁰.

De la Municipalidad Maquinal a la Municipalidad Organismo	
ORGANIZACIÓN MÁQUINA	ORGANIZACIÓN COMO ORGANISMO
<ul style="list-style-type: none"> ○ El fin de la planificación es el plan estratégico. La organización sigue fielmente el plan. ○ El principio de cohesión es la autoridad. Prima la obediencia. ○ Se fomenta la homogeneidad ○ La información sigue un flujo ascendente y el conocimiento descendente ○ Los niveles jerárquicos se establecen con el fin de controlar la organización. La estructura se formaliza al máximo. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Estrategias, organización y cultura son facetas de la inteligencia adaptativa de la organización. ○ El proceso de planificación es un fin en sí mismo, diálogo estratégico. ○ El principio de cohesión es el compromiso, priva la autocrítica. ○ Se fomenta la variedad de personas y puntos de vista. ○ La información se comparte y el conocimiento se genera con la participación de toda la organización. ○ Las estructuras jerárquicas surgen para coordinar y sintetizar el diálogo estratégico con la actuación.

Fuente: Reinhard Friedmann, *¡Reimagina! La gestión municipal en tiempos posmodernos*; op. cit. p 8

Las organizaciones tienen el potencial de auto-organizarse, desarrollar formas temporales de liderazgo para propósitos específicos y crear nuevas estructuras y sistemas cuando resulte necesario. Si además, se permite a los grupos dentro de las organizaciones auto-organizarse espontáneamente, la creación de estrategias puede desarrollarse gradualmente como resultado del intercambio de diferentes perspectivas e ideas. De esta manera, la adaptación, por tanto, puede estimularse o moldearse a través de:

- **aumentar las conexiones entre diferentes individuos** a través de la organización (en vez de un control de arriba hacia abajo).
- **facilitar espacio para una tensión dinámica** entre valores compartidos y diferencias, entre cooperación y competencia, que puede preparar el escenario para patrones de adaptación y remodelación organizacionales

⁴⁰ Reinhard Friedmann, *¡Reimagina! La gestión municipal en tiempos posmodernos*; op. cit. p 9

- **estimular la experimentación y la toma de riesgos** al paso que se permiten fracasos. Se puede lograr una mayor efectividad organizacional por medio de aumentar la creatividad e innovación en respuesta a gatillos del cambio, tanto internos como externos al sistema. A su vez, la sostenibilidad organizacional puede mejorarse por la interpretación continua y el ajuste temporal y a varios niveles en relación con la complejidad y dinámicas del sistema⁴¹.

Así pues, la organización municipal adaptativa puede afrontar la complejidad desarrollando ocho principios, los cuales son:

1. **Responsabilidad para aprender.** El principio de la responsabilidad y la transparencia formal en el gasto público sigue siendo fundamental, pero no hay ninguna razón por la que los sistemas de transparencia vertical deban interponerse en el camino de una mayor flexibilidad y adaptabilidad. Junto a la necesidad de honradez y transparencia en el empleo de los fondos públicos, los empleados públicos también deberían ser receptivos a todas aquellas iniciativas que les permitiera aprender a partir de sus múltiples esfuerzos para innovar y mejorar la eficacia.
2. **Gobernanza abierta.** El aprendizaje, la adaptabilidad y la coordinación flexible se fomentan a través de la transparencia. El diseño de las estructuras de gobernanza deberá reflejar los valores de apertura y la transparencia como base para una nueva generación de modelos organizacionales. Las estrategias de innovación abierta tratan el conjunto de prácticas que están en la base de la producción de innovaciones útiles, en lugar de tratar la innovación como una cuestión especializada que solo se da en unos puntos concretos de la toma de decisiones estratégicas.
3. **Innovación modular** La perspectiva modular brinda a las organizaciones una forma de obtener beneficios de escala y especialización sin sucumbir a una normalización o fragmentación innecesarias. Las organizaciones adaptativas deben delegar la asunción

⁴¹ Mia Sorgenfrei y Rebecca Wrigley, **Construyendo Capacidades Analíticas y Adaptativas para la Efectividad Organizacional**, Documento Praxis No. 7, INTRAC 2005, p 28.

de responsabilidades relacionadas con la obtención de resultados específicos, y vincularlos mediante reglas claras de interacción e interoperabilidad.

4. **Marcos analíticos más ricos.** El gobierno deberá ser capaz de beneficiarse de una gama mucho más rica de modelos conceptuales y de técnicas analíticas en el momento de emprender los procesos de implementación y de desarrollo de políticas.
5. **Participación mediante el diseño.** Los servicios públicos tienen que desarrollarse mediante procesos interactivos que dé a los profesionales y usuarios un papel directo en el desarrollo del resultado final.
6. **Interdependencia mediante el establecimiento de redes.** Debe fomentarse la interdependencia positiva entre los grupos de organizaciones de prestación de servicios y entidades de formulación de políticas mediante la creación de redes orientadas al aprendizaje y al intercambio de conocimientos.
7. **Priorizar las personas.** La necesidad de contar con organizaciones adaptativas refuerza la urgencia la idea de hacer más hincapié en el aprendizaje y el desarrollo de competencias, además de aumentar las posibilidades de una progresión lateral de los empleados públicos mediante diversas funciones y organizaciones, y de crear más oportunidades para perspectivas de desarrollo profesional, con independencia de la base de competencias o del punto de partida.
8. **Liderazgo para el valor público.** El cambio adaptativo exige un liderazgo sostenible de varios tipos. En todos los servicios públicos se precisa una nueva generación de estrategias para distribuir la capacidad de liderazgo. Para que ello tenga un impacto acumulativo precisa darse simultáneamente tanto en las funciones políticas como a nivel del servicio público y de la comunidad⁴².

La aplicación de estos principios requiere un conjunto de prioridades y de enfoques estratégicos que puedan contribuir a aumentar la divulgación de la excelencia y la

⁴² Tom Bentley y James Wilsdon, *L'ESTAT ADAPTATIU, Papers de Formació Municipal*, Número, 115, setembre 2004, Diputació Barcelona, xarxa de municipis. pp 14-16.

capacidad adaptativa. Una primera prioridad es la necesidad de incorporar objetivos de valor público directamente en los objetivos de rendimiento y los sistemas de transparencia de todos los proveedores de servicios. Con ello, los usuarios y profesionales pueden conocer de primera mano la información derivada de los indicadores. En segundo lugar, el debate sobre el control y la autonomía no debe centrarse exclusivamente en la autonomía formal de las organizaciones de servicios públicos con respecto a la Administración central. El autogobierno, se caracteriza por la capacidad de los ciudadanos y de las comunidades para definir sus propias prioridades. En tercer lugar, la generación de capacidades proviene de los conocimientos y del aprendizaje. Las organizaciones eficaces movilizan los recursos a través de la creación y aplicación de un know-how práctico. Adquieren eficacia en su campo a través de un proceso de aprendizaje continuo que termina por formar parte de su cultura. En cuarto lugar, debe hacerse un uso estratégico de las redes. La creación de redes puede respaldar la transferencia lateral de innovación y culturas de apoyo basadas en la transparencia mutua, además de posibilitar la agrupación de organizaciones de prestación de servicios⁴³.

El municipio que Aprende

Uno de los modelos de gestión municipal que se han puesto en práctica en los últimos tiempos es el sustentado en una organización que aprende. Este tipo de entidades advierten los cambios que se generan en su entorno de una manera mucha más rápida, debido al continuo proceso de generación de conocimientos y aprendizajes que administra y desarrolla no solo al interior sino también al exterior de la misma. Una organización que aprende está continuamente expandiendo su capacidad de crear futuro, de ahí, que un municipio que aprende es aquella organización que aprovecha toda la fuerza intelectual, los conocimientos y la experiencia de que dispone para evolucionar continuamente en beneficio de todas aquellas personas grupos interesados en el

⁴³ Ibidem. p 17-18.

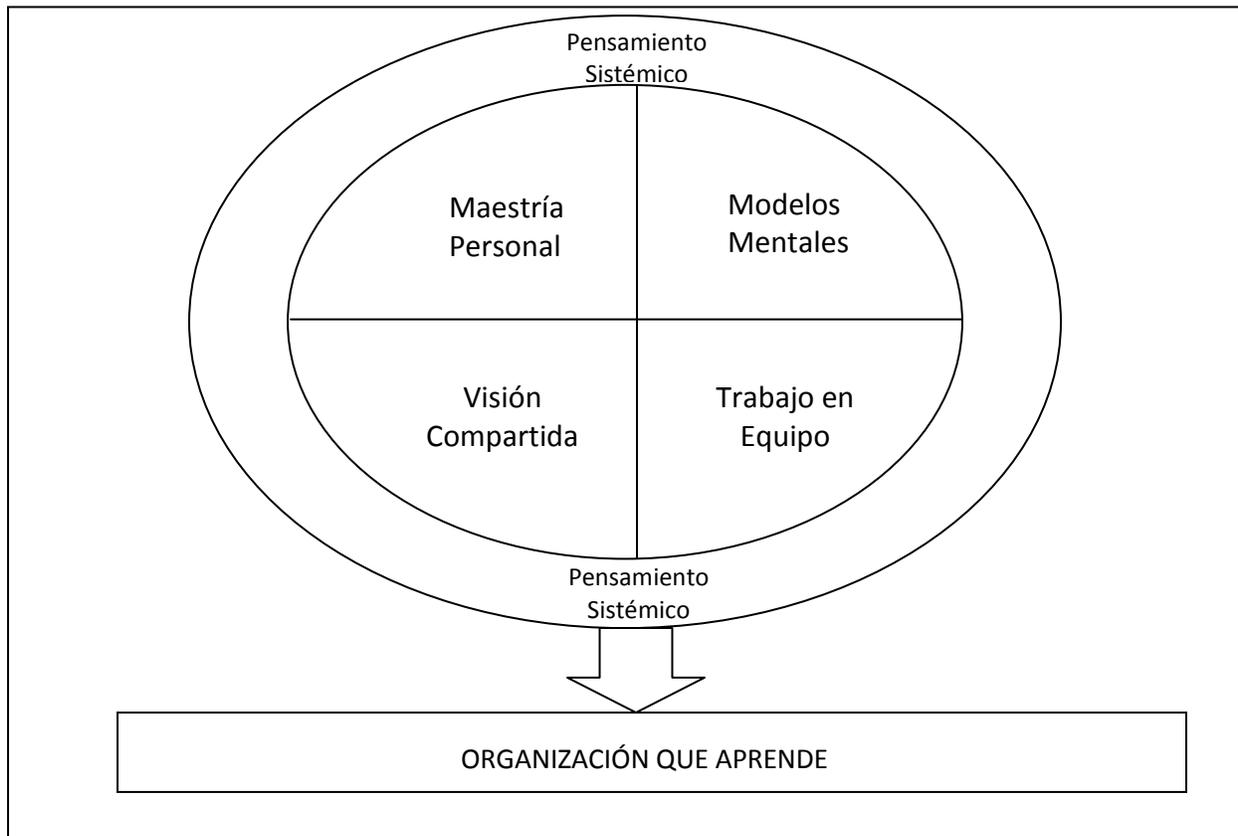
municipio, como son autoridades, directivos, usuarios, ciudadanos, etc. (stakeholders). Las organizaciones que aprenden realizan cinco disciplinas:

1. Maestría personal: aprendizaje continuo de personal. Quienes lograr un alto grado de dominio personal, son capaces de aprender nuevas cosas y de aprender de nuevo.
2. Modelos mentales: examinar las formas en que miramos al mundo. Investigar los supuestos hondamente arraigados e imágenes que influyen sobre el modo de comprender el mundo y actuar.
3. Construir una visión compartida: algo que empuja a todos hacia un objetivo común a largo plazo. La visión es vital para la organización por que brinda concentración y energías para el aprendizaje.
4. Aprendizaje en equipo: es pensar juntos y producir resultados mejores que los que los miembros obtendrían por separado.
5. Pensamiento sistémico: ver las relaciones entre todos los componentes de la organización⁴⁴.

La última disciplina, el pensamiento sistémico, es la que permite conjuntar a las otras cuatro disciplinas. Por ello, las organizaciones que aprenden tienen institucionalizados procesos de reflexión y aprendizaje institucional tanto para planificar como para evaluar sus acciones, adquiriendo una nueva competencia, la de aprender cómo aprender; esta nueva competencia permite a la organización procesar la información, corregir errores y resolver sus problemas de un modo creativo, transformador e innovador. Una organización es de aprendizaje cuando está compuesta por empleados con la capacidad de crear, adquirir y transferir conocimiento. Esta organización construye intencionadamente las estructuras y las estrategias para realzar y para maximizar el aprendizaje organizacional con el fin de adaptarse a los cambios más rápido que sus competidores.

⁴⁴ Peter Senge, **La quinta disciplina. Cómo impulsar el aprendizaje en la organización inteligente**, Garnika citado por Reinhard Friedmann, *¡Reimagina! La gestión municipal en tiempos posmodernos*; op. cit. p 8

LAS CINCO DISCIPLINAS EN LA ORGANIZACIÓN QUE APRENDE



Fuente: Peter Senge, **La quinta disciplina. Cómo impulsar el aprendizaje en la organización inteligente**; op. cit. p 9

Hay tres factores que son clave para el aprendizaje y la adaptabilidad organizacional, a estos factores se les denomina bloques de construcción de la organización de aprendizaje: bloque del liderazgo que refuerza el aprendizaje; bloque de procesos y prácticas concretos de aprendizaje; bloque del entorno que apoye el aprendizaje.

1. El bloque **liderazgo que refuerza el aprendizaje** es clave puesto que el aprendizaje se ve fuertemente influido por la conducta de los líderes. Los líderes deben impulsar debates, cuestionar los supuestos, escuchar en forma activa a los empleados, deben además señalar la importancia de dedicar tiempo a identificar problemas, compartir conocimiento (transferir información) y a efectuar auditorías posteriores a la acción. Este bloque no se desagrega, o el líder apoya el aprendizaje o no lo hace.

2. El bloque **procesos y prácticas concretos de aprendizaje** se refiere a los pasos concretos que debe dar la organización para institucionalizar sus procesos de aprendizaje. Este bloque tiene los siguientes subcomponentes: **experimentación** con el fin de desarrollar y probar nuevos procesos, productos y servicios; **recolección de información** para rastrear tendencias tecnológicas y de clientes; **análisis e interpretación** para identificar y resolver problemas; **educación y capacitación** para desarrollar a empleados nuevos y antiguos; **compartir conocimiento** o transferencia de información es uno de los subcomponentes centrales de este bloque ya que para que el conocimiento tenga el máximo impacto debe ser compartido sistemática y claramente; es imprescindible asegurarse que el conocimiento se mueva rápida y eficazmente tanto lateral como verticalmente. El proceso de compartir conocimiento, puede estar enfocado internamente y orientado a acciones correctivas, auditorías posteriores o evaluaciones después de la acción, compartidas a quienes efectúan tareas similares, y enfocado externamente a través de foros programados regularmente con clientes o expertos en temas puntuales
3. El bloque del **entorno que apoya el aprendizaje** el cual tiene cuatro subcomponentes: **seguridad psicológica** se refiere a no temer ser humillados cuando no se concuerda con pares y superiores, debe haber comodidad para confesar errores y expresar pensamientos acerca del trabajo que se efectúa; **apreciación de las diferencias** se refiere a tomar conciencia de ideas discordantes, reconocer que las perspectivas en pugna y las visiones alternas del mundo aumentan la energía y la motivación; **apertura a nuevas ideas** permite que el aprendizaje ocurra cuando se crean enfoques novedosos y se les motiva a los empleados para que corran riesgos y exploren lo no probado y lo desconocido; finalmente **tiempo para la reflexión** hay que darle tiempo a los ejecutivos para que piensen de manera analítica y creativa, para que diagnostiquen problemas y aprendan de sus experiencias⁴⁵.

⁴⁵ David A Garvin, Amy C. Edmondson y Francesca *¿Es la suya una organización de aprendizaje?* Harvard

Este tipo de organizaciones basadas en el aprendizaje soportan su desarrollo en la gestión de información, son por excelencia organizaciones de conocimiento, que aprenden con sentimientos de pertenencia, de colectividad, que perfeccionan su cultura como organización, independientemente de su ejecutividad, competitividad y ganancia, que se regeneran a sí mismas mediante la creación de conocimientos, a partir de un aprendizaje a nivel de sistema.

El impulso de un municipio que aprende requiere que se lleve a cabo las siguientes acciones:

1. El cambio es permanente. La organización ha de institucionalizar el proceso de cambio y desarrollarlo continuamente.
2. La organización ya no está organizada en forma vertical, sino de acuerdo a los procesos de las tareas más relevantes.
3. La dirección delega tanta competencia como sea posible desde arriba hacia abajo. El trabajo en equipo reemplaza el estilo autoritario.
4. El capital humano es el motor del cambio.
5. Los públicos internos y externos co-participan en el desarrollo de los productos y servicios.
6. El personal se comunica de manera directa y eficiente. Las ideas son intercambiadas y discutidas rápidamente. Prevalece la autocrítica. Se fomenta la variedad de personas y puntos de vista.
7. Se cultiva y gratifica el riesgo. El problema no consiste en el error, sino en cometerlo de manera reiterada⁴⁶.

Una organización que aprende se gestiona a partir de tres procesos: una gestión de calidad (mejoramiento continuo, círculos de calidad, análisis de procesos); gestión de

Business Review edición latinoamericana, Vol. 86, Nº. 8, 2008

⁴⁶ Th. Sattelberger, **Die lernende Organisation: Konzepte für eine neue Qualität der Unternehmensentwicklung**, Wiesbaden 1991 citado por Reinhard Friedmann, *¡Reimagina! La gestión municipal en tiempos posmodernos*; op. cit. p 10.

conocimiento y competencias (conocimientos explícitos e implícitos, competencias, creatividad colectiva); y gestión del cambio (desarrollo organizacional, desarrollo de estrategias, agentes para el cambio). Cada uno de estos procesos converge hacia el desarrollo de personal que de manera conjunta con otras técnicas y herramientas hacen posible la generación de una learning organization.

El municipio virtual-osciladoja

Como se comento en el segundo capítulo, las organizaciones osciladojas no tratan de resolver las paradojas, sino que se navegan con ellas. Así pues, estas organizaciones tienen un diseño virtual con capacidad para atender estas singularidades. Hoy día, es frecuente que los ciudadanos se transformen en ciudadanos virtuales o cibernéticos, es decir, son personas con derechos y obligaciones establecidas por las leyes y normas, que utilizan las tecnologías de la información y de la comunicación para hacerlos valer.

En especial, el uso de internet ha permitido su utilización para prestar servicios y productos públicos. Si en un primer momento se estableció el gobierno electrónico como elemento para promover la eficiencia y efectividad de los procesos de poder del Estado y ponerlos adecuadamente al servicio del ciudadano, esto ha cambiado últimamente. En efecto, el gobierno electrónico se ha alterado principalmente debido al considerarse éste como un elemento estratégico que posibilita la generación de una economía digital⁴⁷. Así pues, la importancia del gobierno electrónico se debe a que mejora la gestión pública en tres aspectos: en los procesos gubernamentales, en la interacción con la ciudadanía y en la vinculación con organizaciones. Esta mejora de gestión desemboca en lo que se conoce como gobierno digital, en el caso nuestro, municipio digital, que integra de manera inteligente los resultados de los sistemas internos de gestión tanto instrumentales como

⁴⁷ Mariana Vélez Valdés, **El gobierno electrónico como instrumento de mejora en la administración pública. El sistema nacional e-México**. Tesis de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2006, p 44.

los que son soporte de los servicios públicos, para ponerlos al servicio de la comunidad mediante diversos canales de comunicación; además de poner al alcance de los ciudadanos diversos servicios complementarios como estrategia de mejoramiento de la relación entre gobierno y comunidad. El municipio digital incorpora además del gobierno electrónico nuevas nociones de tecnologías de la información como son la democracia electrónica (*e-Democracy*) y las provenientes de la economía punto com tales como son *e-Commerce*, *e-Business*, *e-Services*, *e-Organization*, *e-Administration*, entre otros⁴⁸.

El municipio digital se convierte en una ciudad virtual en un mundo real. Esta forma de gestión altera los comportamientos tanto de comunidades como de autoridades y funcionarios. A ello hay que agregar, que el municipio digital logra establecer vínculos no solo a nivel local, regional o nacional, sino también a nivel global. Así, las paradojas de lo virtual/presencial, local/global hacen indispensable pensar en la organización municipal como una entidad osciladoja, en la que convive con ciudadanos que se han convertido en *homo electronicus*. Por lo tanto, el municipio virtual-osciladoja pone énfasis en los procesos aparentemente contradictorios que se forjan constantemente: oscila entre la jerarquía, el mercado y la cooperación; ondula entre la desintegración vertical y la reintegración virtual, fluctúa entre la jerarquía y la heterarquía.

Formas alternas de participación ciudadana

La gestión pública municipal actual requiere de espacios públicos en los cuales puedan establecer interacciones entre los diversos actores/agentes que están involucrados en este ámbito local. Estos espacios se pueden institucionalizar para que en ellos puedan establecerse procesos de participación para la discusión de temas desde el desarrollo

⁴⁸ Carlos Ariel Sánchez Torres y Erick Rincón Cárdenas, *Municipio digital y gobierno electrónico*, en *Revista Universitas*, Universidad Javeriana, 2004, p 825

local, hasta el diseño, formulación, planeación, implementación y evaluación de políticas públicas locales.

El establecimiento de estos lugares favorece la creación de redes de políticas públicas con las cuales se puede lograr generar una gobernanza local, en la cual la coparticipación de los diferentes actores, incluido el gobierno, producen nuevas pautas de comportamiento social; el fin de estas interacciones no es lograr transformar los intereses de cada uno de los participantes, por el contrario, es lograr consensos para buscar un interés público que beneficie a la comunidad, respetando las diferentes preferencias de los distintos participantes. La interacción permite reconocer las realidades de cada uno de ellos, así, se descubren unos a otros, sus intereses, y se comparten conocimientos de vida y aprendizajes que son útiles al momento de establecer los diálogos y los consensos. Estos espacios requieren ser institucionalizados, esto es, que sean los propios actores los que se apropien de él, para discutir los diversos aspectos municipales. Ha sido práctica común que estas áreas se han desempeñado bajo el arbitrio de la autoridad/funcionarios locales quienes los utilizan para simular participación ciudadana. Este tipo de simulación tiene su origen en el problema de la representación, el cual se explica a partir de tres postulados: el primero es que existe una asimetría en la representación lo que causa una serie de inequidades en las tareas distributivas del Estado y comprometen su capacidad para regular la economía y los centros de poder privado; el segundo, la democratización de las instituciones clásicas de representación es una condición necesaria para atenuar las asimetrías, pero requiere tanto ser impulsada desde la sociedad como complementada por ella; por último, es necesario recuperar las funciones políticas de la sociedad, ya que es clave para presionar sobre la democratización de la representación política y para pluralizar el proceso y los contenidos de las políticas de Estado⁴⁹. Ante este problema,

⁴⁹ Nuria Cunill Grau, **Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y de representación social**; Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-Editorial Nueva Sociedad, 1997, p 71.

Cunill establece que se requiere potenciar las formas de representación social, esto es, analizar la participación ciudadana y su virtualidad para la construcción de espacios públicos. Sin embargo, la participación ciudadana no esta exenta de manipulaciones o de desvíos. Entonces surge la pregunta si es valido entonces cualquier tipo de participación ciudadana, a lo que la misma Cunill afirma que no, no cualquier tipo de participación, ya que una participación espontanea está influenciada por la propia conformación de la sociedad, esto es, se reproducen patrones de exclusión, desigualdades económicas sobre lo político, por citar algunos. Se debe optar por aquella participación ciudadana que altere la balanza de poder hacia aquellos que no están representados o subrepresentados, que transforme, transmute las asimetrías de poder tanto económicas como políticas⁵⁰. Por lo tanto, se debe poner énfasis en la inclusión y el pluralismo, pero teniendo siempre presente que la participación genera costos los cuales pueden ser de dos tipos: de oportunidad y de información. Dado estos elementos y advertencias, la participación se tiene que percibir como importante, demostrar que sirve; para ello es necesario maximizar democracia y maximizar eficiencia que solamente puede ser llevado a cabo por la deliberación. Se entiende entonces que la deliberación es un proceso de discusión pública en el que se ofrecen propuestas para apoyar la toma de decisiones, las cuales están sustentadas en justificaciones y/o razones que apelan a los otros, esto es, no son argumentos técnicos, sino que reclaman la racionalidad de los otros en torno a un asunto público, de ahí que, los procesos deliberativos permiten lograr decisiones más imparciales y más razonables, y al mismo tiempo, autoregular los intereses de los participantes. Por lo tanto, la participación ciudadana debe privilegiar:

1. Los métodos procedimentales que los orgánicos (consejos, comités), aunque esto implica aumentar los costos de participación.
2. Combinar los métodos de base organizada con los métodos de base personal
3. Fomentar métodos más deliberativos que de decisión

⁵⁰ Nuria Cunill Grau, **La democratización de la administración pública**, Seminario impartido en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM, México, 21-25 de abril de 2008

Un elemento que debe tomarse en cuenta es vincular la representación funcional con la territorial, ya que la territorial posibilita integraciones más relevantes ya que trae consigo aprendizaje social además de evitar la fragmentación social⁵¹. Consecuentemente, la participación ciudadana expresa el reclamo a la libertad tanto a la igualdad de los sujetos sociales para tomar parte en acciones públicas, con base en una comprensión amplia de la política y del propio ámbito público como espacio de los ciudadanos⁵².

Los argumentos esgrimidos a favor de establecer una gestión con sustento deliberativo, nos lleva necesariamente a comprender que uno de los mecanismos de comunicación en los cuales recae la participación ciudadana en los espacios públicos, son los denominados diálogos apreciativos-generativos. Estos diálogos bajo este enfoque permite considerar a la creación de significado, la experiencia, y el conocimiento como procesos constructivos en los que los acontecimientos específicos, los actos y los episodios tienen la capacidad potencial de transformar las pautas de relación desde su interior. Estos diálogos que epistemológicamente se sustentan en el construccionismo social y la inteligibilidad (Gergen) principalmente, exploran la emergencia de alternativas a los problemas y a los conflictos, la creación de nuevas formas de relación que privilegian soluciones satisfactorias, así como también innovaciones y el reconocimiento de los recursos, la apreciación de los valores comunes⁵³. Este tipo de diálogos permite la proactividad de las personas, esto es, durante la modernidad, los sujetos eran individuos pasivos en la construcción de su realidad, por lo que no se desarrollaban las capacidades y competencias necesarias. Con este enfoque, se desarrolla la indagación y la reflexividad sobre los distintos tipos de saberes con los que las personas cuentan para incluirse reflexiva y proactivamente.

⁵¹ Ídem

⁵² Nuria Cunill Grau, **Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y de representación social**; op. cit. p 144.

⁵³ Dora Fried Schnitman, *Diálogos Generativos*, en Gabriela Rodríguez Fernández (editora), **Diálogos apreciativos. El socioconstruccionismo en acción**; Editorial Dykinson, Madrid, España, 2008, pp. 21-22.

En efecto, los diálogos apreciativos (DA) son un conjunto de interacciones específicas en un contexto determinado capaz de reconstruir las relaciones comunitarias de futuro. Bajo este enfoque apreciativo, los diálogos llevan a construir escenarios posibles de acción comunitaria, de ahí que se desprenda que uno de los objetivos de este enfoque sea llevar a cabo una gestión de los asuntos de la comunidad de manera autónoma. Así pues, los DA constituyen, metodológicamente, una estrategia propicia para la inteligibilidad de las narrativas y el encuentro de las identidades tendientes a la movilización de las comunidades⁵⁴. Así pues, los diálogos apreciativos son una herramienta de gestión de conflictos en donde se aprecia y se fomenta la participación horizontal de la ciudadanía, teniendo como valores, la pluralidad de los participantes y la construcción de consensos⁵⁵.

Bajo este contexto de la relevancia de los diálogos apreciativos, se han puesto en marcha diversas técnicas, que abrevan del enfoque apreciativo, en cada uno de ellos, la participación es horizontal, en donde se reconoce al otro y sus intereses, y se busca establecer acuerdos sin pedir que se abandone los principios de cada participante, por el contrario, reconociendo esas diferencias y pluralidad se busca el interés público.

El primero de ellos se refiere al empoderamiento de la ciudadanos/grupos organizados mediante Tecnología de Intervención en Grandes Grupos (TIGG) que provee a la ciudadanía de poder. Para ello, el municipio se establece como un sistema abierto en el cual las personas participan simultáneamente para decidir sobre temas públicos esenciales. Entre las diferentes formas de intervención están las siguientes:

⁵⁴ Nelson Molina Valencia y Ángela Saavedra Ruiz, *Diálogos Apreciativos, un debate entre lo metodológico y lo político en la construcción de comunidad*, en Gabriela Rodríguez Fernández (editora), **Diálogos apreciativos. El socioconstruccionismo en acción**; Editorial Dykinson, Madrid, España, 2008, pp. 53-55.

⁵⁵ Gabriela Fernández, *El diálogo apreciativo como herramienta de gestión de conflictos: identidad, legitimidad y comunidad en un contexto de crisis*, en Gabriela Rodríguez Fernández (editora), **Diálogos apreciativos. El socioconstruccionismo en acción**; Editorial Dykinson, Madrid, España, 2008, pp 197-198.

La Tecnología de Espacio Abierto (Open Space Technology, OPT) es un método que se utiliza para establecer comunicación con diversos grupos de personas. Esta tecnología (tecnología es sinónimo de proceso, método, en este caso) surge como un espacio donde las personas hablan de los asuntos que les preocupan y que son importantes para ellas, no se dirige la conversación, se autoorganizan tanto en su composición, como en las formas de trabajo y la duración de las fases de trabajo. El OPT recrea la forma, la idea y las actividades que se producen durante los recesos (coffee break), esto es, durante las pausas que se dan en las conferencias, reuniones, congresos y demás, las personas establecen formas dinámicas de comunicación en las cuales se ocupan de temas similares, intercambian ideas, piden consejos, establecen contactos y relaciones nuevas. En las reuniones de OPT existe un tema guía sobre el cual puede girar la conversación o generar otros temas a partir de éste; al establecerse el espacio abierto en círculos (si son muchos los asistentes se establecen círculos concéntricos), los participantes expresan sus inquietudes con respecto al tema, y si alguno expresa un interés particular sobre un tópico que se desprenda del tema analizado, lo propone a la mesa y se responsabiliza del mismo. Con ello, al plantearse varios temas existe un liderazgo compartido, que cambia al mismo tiempo que las cuestiones a discutir. El Espacio Abierto tiene una ley y cuatro principios sobre el cual se rige. Las personas que participan en los grupos tienen la responsabilidad de trabajar con aquellos equipos que más aprenden o que más aportan al tema en cuestión, si el asistente percibe que no aprende o no aporta gran cuantía sobre la temática en cuestión, pone sus pies en movimiento para abandonar ese grupo e insertarse en otro o no integrarse a ninguno; esta es la ley de los dos pies.

Por otro lado, los principios del Espacio Abierto son:

- **Los que están son los correctos:** esto implica que no importan cuantas personas integren, participen y se queden en un equipo para tratar una temática.

- **Lo que ocurre es lo único que podía ocurrir:** cada participante es responsable de sus opiniones y aportaciones que esgrime en ese momento. Esto evita que las personas critiquen a los demás o que se sientan decepcionados por los resultados.
- **Comienza cuando llega el momento:** la participación no se establece de manera rigurosa, sino que ésta es espontánea pero ordenada con un moderador.
- **Lo que pasó, pasó. Lo que no pasó, no pasó:** la discusión de un tema puede ir más allá del tiempo convenido por los integrantes del grupo, a lo cual, el moderador explica esta situación y quienes estén de acuerdo en seguir debatiendo el asunto se quedan, y quienes no desean hacerlo, pueden incorporarse a otro grupo. Otra cuestión importante es, si un equipo ha debatido un asunto suficientemente, y por lo tanto realizado el informe de la sesión antes del tiempo establecido, puede disolverse⁵⁶.

Se recomienda el uso de Espacio Abierto cuando el tema general es importante para todos los participantes, está planteado de una manera amplia y compleja y no puede ser trabajado adecuadamente y solucionado por personas de manera individual, esto es, cuando requiere de la participación de muchos seres humanos.

Otra técnica de participación es la denominada *El Café Mundial*, el cual es un método sencillo para crear sentido de cooperación y diálogo en torno a cuestiones importantes. Ya sea como diseño organizacional o como proceso social, *El Café Mundial* posibilita prácticas dialógicas en las cuales se descubren significados, se construyen valores y se imaginan futuros. Esta técnica cataliza la conversación mediante el establecimiento de patrones de colaboración, con lo cual se abren nuevas posibilidades de acción grupal. *El Café Mundial* no se sustenta en pláticas que generalmente se presentan en eventos oficiales y/o en instituciones, que se denomina diálogo institucional, donde los actores se envisten de la

⁵⁶ Carolyn Nagy: **Open Space (Espacio abierto): un método distinto para trabajar con grupos**, JCCenters.org, Europa, p 5-6. Véase también OpenSpaceWorld, www.openspaceworld.org

institucionalidad del lugar para tratar diversos asuntos⁵⁷. Al contrario, éstas se presentan con mucha mayor informalidad, en espacios donde la confianza es uno de los principales elementos para debatir diversos asuntos. Resultado de estos diálogos en confianza, es el aprendizaje social, con lo cual se descubren significados compartidos, se tiene acceso a la inteligencia colectiva y se impulsa nuevas formas de futuro. El énfasis de *El Café Mundial* es tratar asuntos que realmente importan para los conversadores y transmitir conocimientos y aprendizajes significativos. Esta herramienta logra establecer el contexto; crea un ambiente amigable; explora las cuestiones que importan; alienta la participación de todos; establece conexiones entre las diferentes perspectivas; permite escuchar de forma conjunta para descubrir patrones, discernimientos y preguntas profundas; comparte los descubrimientos colectivos⁵⁸. Esta forma de participación ayuda a convertir a los municipios fragmentados en municipios dialogantes, donde los ciudadanos establecen conversaciones sobre los asuntos públicos que les son significativos. *El Café Mundial* de forma intencional crea redes activas de conversación, donde conversar es actuar⁵⁹.

Una última técnica de participación es la que se conoce como *La Cumbre de Diálogo Apreciativo*. Esta técnica es un evento a gran escala que involucra a los públicos relevantes de un municipio en un proceso diálogo apreciativo mediante el cual buscan lo mejor del municipio. Este es un método de preguntas, con las cuales se puede crear percepción del mundo; con base en las preguntas se cuestiona aquello que es vital para poner en movimiento a los individuos. Los Diálogos Apreciativos se enfocan hacia aquellos aspectos que se realizan bien dentro de las organizaciones o en las redes sociales, en lugar de centrarse en lo que se hace mal. Con preguntas específicas y procesos de diálogo, se

⁵⁷ Paul Drew y Marja-Leena Sorjonen, *Diálogo institucional*, en Dijk Teun A. Van (comp.) **El discurso como interacción. Estudios sobre el discurso II. Una introducción multidisciplinaria**, Gedisa, España, 2000, p 145.

⁵⁸ Alexander Schieffer, David Isaacs, and Bo Gyllenpalm, *The World Café*, en *WBA Transformation*, Volume 18, Issue 8, pp 5-8. World Café Europe, *Los principios del World Café*, en www.worldcafe-europe.net.

⁵⁹ Reinhard Friedmann, *¡Reimagina! La gestión municipal en tiempos posmodernos*; op. cit. p 14

descubren experiencias cumbre, que son aquellos momentos de vida en los cuales las personas se han sentido más conectados, más vivos. El descubrimiento de estas *fuerzas vitalizadoras*, se realiza estableciendo un símil con la edad infantil de una persona, esto es, los niños observan, preguntan e indagan de manera espontánea. Mediante metáforas, se pueden reorganizar los significados y las explicaciones con las que nos enfrentamos al mundo, con las cuales se ponen en movimiento las cosas al compartir la visión que éstas generan, por lo que su fin es dar sentido de comunidad, la reciprocidad y el futuro. Éste último, el futuro, es formado a partir de la creación de imágenes mediante narrativas; de esta manera, el lenguaje tiene una preponderancia importante en este esquema, debido a que entre los grupos o redes, las personas mantienen su idea de futuro gracias al diálogo vivo que existe entre ellos. En efecto, las conversaciones surgidas de las redes o de los grupos sostienen sus propias realidades en mayor medida de los que ellos mismos ni se imaginan. Esto favorece el intercambio de conocimientos y de nuevas imágenes de posibilidades. De ahí que con esta técnica, se viabiliza la producción simbólica del municipio, un municipio como una construcción lingüística; así, la realidad construida se sustenta en estos diálogos, en el lenguaje, por lo que el futuro del municipio es co-desarrollado, co-escrito por todos los públicos relevantes⁶⁰.

A guisa de conclusión de este capítulo, la gestión pública municipal tiene el reto de repensar diversos aspectos tanto al interior como al exterior de la misma. La importancia del municipio como el orden de gobierno más cercano a la población demanda de respuestas efectivas para su comunidad, por lo cual, ésta última con sus diversos actores tienen que participar de forma responsable en el tratamiento de los asuntos públicos.

⁶⁰ Susanne Weber, *¿¡Poder a la gente!?* Autoorganización, aprendizaje de sistemas y desarrollo de estrategias con grupos grandes, Institut fuer Erziehungswissenschaft der Philipps-Universitaet Marburg. Disponible en www.hfainstein.com.ar; David L. Cooperrider and Suresh Srivastva, *Appreciative Inquiry In Organizational Life, Research in Organizational Change and Development*, Volume 1, 1987, pp 140-142. Reinhard Friedmann, *¡Reimagina! La gestión municipal en tiempos posmodernos*; op. cit. p 14.

De esta forma, los procesos de reforma municipal han constituido un avance para mejorar este orden gobierno, sin embargo, es importante reconocer, que los efectos buscados no depende únicamente de reformas que le den más atribuciones al municipio, sino depende también de su diseño institucional. Aunado a ello, hay reconocer las asimetrías tanto geográficas, políticas y demográficas de los mismos gobiernos locales, para comprenderlos en su real situación. Por lo tanto, lo que se pretende no es hacer una receta de cocina para todos en general, la cual deban a aplicar a tabla rasa. Muy por el contrario, lo que se propone es que a partir de conocer las carencias del municipio tanto autoridades, funcionarios y público en general, participen en procesos deliberativos, en los cuales, se reconozcan sus limitaciones pero también sus potencialidades. Las técnicas aquí presentadas, sostienen principios que se engarzan con la democracia y lo público, como son la tolerancia, el respeto y la discusión de los asuntos públicos. Lo que se requiere pues es voluntad política para llevarlos a cabo, espacios públicos con reglas claras, y sobre todo como dice Cunill, que se vea el efecto de tal participación ciudadana, lo que conlleva a un doble cometido: responsabilidad política (participación) y rendición de cuentas.

En cuanto a lo organizacional, si bien todos los municipios son diferentes y por ende también su administración, si hay elementos que pueden aplicarse al interior de los mismos y que, de nueva cuenta parten de los diálogos, son factibles de realizar. Por ejemplo, los procesos de aprendizaje son comunes a todos los municipios, se requiere también de deliberaciones en las cuales se establezcan el por qué de los resultados obtenidos en la gestión de las políticas, servicios y demás. Esto demanda pues, de estadistas locales, de funcionarios responsables.

Por lo tanto, no es factible hacer a un lado el modelo burocrático ni las técnicas de la NGP, ambos son necesarios, lo importante es desmitificarlos, quitarles sus sombreros de inoperantes (burocracia) y universalistas (NGP); hay que reconocer cuales son sus

limitaciones y potencialidades, ello demanda de lecturas críticas al respecto. Sin embargo, la gestión deliberativa, es el complemento a la gestión instrumental, es decir, se le restaura su sentido político. Este sentido es importante por la diversidad de los gobiernos locales, sin una gestión que comprenda su naturaleza instrumental/política, resultará harto difícil comprender las dimensiones que comprenden los asuntos públicos y la forma de atenderlos.

Conclusiones

Esta investigación ha tenido por objeto indagar formas alternativas de gestión pública municipal, dado los tiempos actuales de cambio, paradojas, incertidumbres y caos. Los análisis del contexto actual y de los quehaceres gubernamentales demandan que éste sea abierto a diversas disciplinas para una mejor comprensión de ambos. Para tal efecto, se partió de la idea de que el análisis de la gestión tuviera una perspectiva de estudio organizacional, lo cual permitió engarzar el contexto con los modelos organizacionales.

La generación o aparición de un modelo de gestión está enraizada a una época específica de la historia de la humanidad, por lo que la exploración comenzó con el estudio con las condiciones de la época en cuestión. Esto proporcionó establecer vínculos que dieron una mayor comprensión del por qué las organizaciones instituyeron un patrón definido de gestión.

Hemos descrito que la modernidad, especialmente la modernidad americana, fue fundamental para el modelo burocrático-weberiano, que fue consolidado por un Estado Benefactor que garantizó derechos sociales, pero que a la vez, se volvió omnipresente abarcando todas las esferas del ámbito público; bajo este esquema, la administración pública buscaba la eficiencia más que la eficacia, utilizó la ley para tratar de resolver asuntos públicos y disminuir la complejidad, por lo que su única herramienta se transformó de medio a fin. Las certidumbres que se tenían sobre los problemas y sus causas impedían ver los cambios que se suscitaban en el entorno de la administración pública; ante el aumento de la complejidad social, se amplió el tamaño del gobierno y el número de normas para tratar de atender esa realidad. El régimen político hacía factible una administración cerrada, envuelta en sí misma, que veía a los ciudadanos como destinatarios de servicios públicos, usuarios de los mismos. En nuestro continente, los países latinoamericanos desarrollaron su propia versión de Estado Benefactor,

denominado Desarrollista. Este tipo de Estado fue muy útil para el logro de sus regímenes políticos, que fueron en la mayoría autoritarios aunque se hayan investido de democráticos. Así, las administraciones públicas formaron parte del patrimonio de los partidos gobernantes, por lo que éstas no lograron implementar algunos de los principios básicos del modelo burocrático. Tal impedimento fue crucial, ya que los cambios que se pretendían realizar, no sólo hubiera modificado la administración pública, sino el mismo régimen político.

Los cambios en la forma de producción aunado a los cambios provocados por el rechazo al Estado Benefactor, hizo posible una nueva forma de concebir la realidad social. Se reconoce que el origen de los problemas ya no es unicausal sino policausal; la comunidad se convierte en un elemento esencial para atender los problemas que le aquejan por parte del Estado y del gobierno. El Estado no puede atender de manera unitaria los asuntos públicos, los recursos son escasos y después de las crisis que atravesó en la década de los 1980, se transforma su rol. Las incesantes demandas por la libertad de elegir, orillan a las modificaciones del Estado y del gobierno. La gestión pública surge en un contexto de una mayor democratización mundial, de interconexión económica, con telecomunicaciones en tiempo real, alta tecnología y de problemas globales; se requieren adaptaciones al contexto y desarrollo de aptitudes.

Entender la gestión pública como una evolución del modelo burocrático es fundamental; cómo teoría, la Gestión Pública tiene en su praxis una misma orientación, la de buen gobierno; la gestión pública en su aspecto pragmático, se enfoca en las diversas políticas públicas que tiene como fin modernizar, reformar y transformar la administración pública para hacer de ella una organización flexible, competente, ágil y hábil en las demandas ciudadanas. Es importante distinguir la gerencia de la gestión. La gerencia pública encuentra en la empresa privada los instrumentos que pueden ser aplicados en la gestión pública, los directivos son convertidos en gerentes, quienes buscan hacer la organización pública productiva. Pero esto tiene su contraparte, la gestión pública, comprende que lo

público debe ser atendido mediante otras reglas del juego. La corresponsabilidad y la interrelación con todos los actores públicos (sociales, políticos, económicos), hacen de ella indispensable en la búsqueda de acuerdos y/o consensos sobre la vida pública. Existe pues una simbiosis entre gerencia y gestión, entre, las técnicas y conceptos que pueden aplicarse al sector público en la búsqueda incesante de la eficiencia y la eficacia, y la interpelación con lo público, con la sociedad, se deja a un lado la unilateralidad y en su lugar se pone el sufijo “co” a las actividades del gobierno, corresponsabilidad, cooperación, coordinación, coadyuvación, coalición.

La búsqueda incesante de legitimidad en las administraciones públicas latinoamericanas hizo factible que se propiciaran cambios enfocados a implementar la NGP en sus respectivos ámbitos. Sin embargo, los elementos estructurales siguen persistiendo, las burocracias siguen siendo patrimonialistas, son un sistema de botín para los partidos políticos que ganan elecciones. Poco se toma en cuenta su trayectoria histórica, las conductas de sus integrantes, sus reglas no escritas, y su contexto. Se piensa por parte de la elite política y de altos funcionarios que la implementación de la NGP, es una solución a la medida de los problemas. Se da por descontado que la NGP trae consigo un catalogo de supuestos que se necesitan tomar en cuenta, ya que la creación de mitos en cuanto a las mejores prácticas, hacen de la NGP, su supuesta universalización. Por eso es importante que exista un equilibrio entre discurso y acción, si a los políticos y a los administradores lo que les importa es no perder poder, si no les interesa los resultados e impactos, son los ciudadanos quienes deben asumir este rol, para sujetarlos, para hacerlos responsables de sus actos públicos así como de su gestión al frente de la administración pública. La importancia de la gestión pública reside en ello, en los ciudadanos y en su defensa de la cosa pública.

Rescatamos que si bien la NGP revitalizo el papel del ciudadano en la Administración Pública, también dejo de lado muchos aspectos que lo conforman, así, el ciudadano visto como cliente es sola una de sus facetas. El individuo tiene un rol político y social, el mismo

que la NGP ha inadvertido. Los otros papeles de las personas son ciudadano, usuario y beneficiario. De ahí que la relevancia de la gestión pública para atender a estos públicos. La gestión pública tiene una doble función que desempeñar: el primero se enfoca al interior de la organización, conjuntar las capacidades tanto de la institución como de su capital humano; el segundo, es el tratamiento con los ciudadanos, en sus distintos roles, para atender los asuntos públicos que son significativos. Sin embargo, la gestión tiene que repensarse para actuar en una y otra arena. Seguir la lógica cognitivo-funcionalista de la modernidad, no permite comprender, que el caos y el cambio en las organizaciones son elementos normales, y no patologías con las cuales hay que lidiar cotidianamente. Seguir con esa lógica, es seguir fomentando organizaciones hipócritas tanto en el discurso como en la acción. Las organizaciones no funcionan bajo una racionalidad, sino con base en muchas, la consecución de las metas puede originar procesos irracionales para conseguirlas. Por ello es importante reconocer las ambivalencias de las entidades, su régimen caótico y su complejidad. En el aspecto del tratamiento con los ciudadanos, la gestión pública debe fomentar espacios públicos de discusión en los cuales, los ciudadanos junto con el gobierno atiendan temáticas relacionadas con la comunidad. Es ya impensable que los funcionarios públicos tengan el conocimiento técnico experto que dé solución a las demandas planteadas por la sociedad.

La relevancia de destacar el postmodernismo como época nos permite entender que la lógica ha cambiado, las realidades son otras y la percepción de la misma depende del lenguaje como constructor de éstas. Hay pues, una revolución mental para afrontar estos tiempos, por lo que es imperioso deconstruir nuestros conceptos y conocimientos para reconstruirlos bajo una lógica desde la cual, el observar los fenómenos sociales sea de forma compartida, vinculada con nuestras subjetividades. El científico social, y en especial, los analistas de la administración y gestión pública, deben comprender que su observación de los problemas es solo una arista de la realidad, su percepción debe confrontarse con la visión de los ciudadanos, pero desde una posición de humildad, es decir, no con jerarquías o superioridad dado por el cargo y/o por el conocimiento experto.

Repensar la organización desde una perspectiva postmodernista es una alternativa para comprender de mejor manera tanto el cambio, como el caos y la complejidad. Los cambios son cada vez más rápidos, y las organizaciones públicas tienen que ser inteligentes, deben aprender, tienen que desarrollar su capital humano. Al respecto de éste último, sobre el desarrollo de sus capacidades, que la organización garantiza no solo su sobrevivencia, sino también su eficiencia y eficacia. Por lo tanto la responsabilidad es compartida, en una mano, se tiene a la institución que establece procesos para el desarrollo de las capacidades de sus integrantes, y en la otra, se tiene el compromiso de los individuos de la organización de aprender, aquilatar y poner en práctica ese desarrollo de capacidades.

Las organizaciones son entidades lingüísticas, por lo tanto, es importante que existan mecanismos y espacios de intercambio de diálogos al interior de la misma. Compartir realidades hace factible establecer metas razonables, integración de áreas y sobrellevar de mejor manera el caos y la complejidad organizacional. Como describimos en los capítulos precedentes, las organizaciones tienen que navegar en la complejidad, ya que son cada vez más virtuales/presenciales e interactúan con ciudadanos y ciudadanos virtuales.

Las organizaciones públicas tienen que sumar una complejidad más: la burocracia, la NGP y los enfoques postmodernos de organización. ¿Qué implica ello? Las organizaciones no cambian de un día para otro, su transformación se realiza durante muchos años, ya que se pueden cambiar los procesos administrativos, pero la cultura organizacional esa perdura y es la que presenta mayor resistencia al cambio. Así, nuestras organizaciones son un collage de modelos, es decir, son formalmente burocráticas pero son patrimoniales al mismo tiempo, se les ha implementado instrumentos de NGP y se requiere que emprendan los enfoques de la teoría organizacional postmoderna. La organización pública evoluciona, y en ella cohabitan estos modelos, debido a que aquellos aspectos más significativos son los que pasan de un estadio al otro, así pues, los aspectos relevantes de la burocracia han logrado

perdurar debido al significado que representa para los individuos. A estos significados, se les han agregado otros como son los del patrimonialismo y de la NGP. Este conjunto de significados permite que convivan e interactúen estos modelos. Esto no es de ninguna manera una patología, si bien decíamos que los resultados de la NGP no fueron los esperados, esto no implica que aquellos aspectos significativos no permitan su convivencia con la burocracia. Un ejemplo es la transparencia y la rendición de cuentas, elementos sustanciales de la NGP, ¿por qué no se han desplazado o quitado de las organizaciones públicas? Porque estos conceptos encierran un valor y un significado que trasciende a la propia organización, en los cuales, se sustenta la confianza del ciudadano hacia el gobierno sobre el uso de los recursos públicos. Tal vez la información que se desprenda de estos instrumentos sea opaca o a medias, pero eso no quita la valía de los mismos. Por ello, repensar la NGP, permite observar aquellos aspectos que son apreciables para la Administración Pública, más allá de las ideologías con las cuales se enviste.

Bajo esta misma óptica postmodernista, la gestión se hace de manera cooperada, compartida con los ciudadanos. La discusión de los asuntos públicos es un proceso de diálogo donde ciudadanos y gobierno comparten experiencias, conocimientos y aprendizajes. El establecimiento de redes de participación, en donde se establecen mesas de conversación, permite descubrir las diversas realidades que rodean a la organización pública; la develación de la complejidad por parte de todos hace factible que puedan lograrse consensos sobre una temática en particular. La integración de propuestas de solución a asuntos públicos deviene de la comprensión de unos y otros con respecto a esa cuestión discutida. A través del lenguaje conocemos las otras realidades, a través del mismo se pueden generar acciones innovadoras, y a partir de él, reconocemos las múltiples realidades.

Nuestros municipios mexicanos, son tan diversos y diferentes como la pluralidad y multiculturalidad que tiene el país. El desarrollo del país depende de la relevancia que

asuma el municipio en la vida nacional. Se ha descrito líneas arriba que en las últimas tres décadas, los gobiernos locales han recobrado parte de la importancia tomada por el gobierno central, que en aras de la unidad nacional, le despojo al municipio. En los actuales tiempos, los municipios mexicanos hacen cara a diversos problemas que deben solventar de la mejor manera. Esto demanda que ellos, los municipios, sus autoridades y funcionarios, dejen atrás las prácticas frecuentes de patrimonialismo en la administración local. Son ellos, el orden de gobierno más cercano a la población (con excepción de Tlaxcala que tiene cuatro órdenes de gobierno) y que por lo mismo, tienen la obligación de trabajar de manera conjunta con sus ciudadanos y comunidades.

Es claro que no todos los municipios tienen los mismos recursos y la misma infraestructura, pero si comparten algo en común, la gestión pública hacia sus conciudadanos. Es imperioso no solo reformas a la constitución federal y constituciones estatales, para tener un mejor diseño institucional del municipio, sino también desarrollar las capacidades que se encuentran en cada uno de sus territorios. La gestión ha obtenido relevantes esfuerzos encaminados a ello, como han sido programas de universidades públicas para cimentar y/o fortalecer las capacidades de autoridades y funcionarios públicos, como hay también, voluntades de organizaciones no gubernamentales que establecidas en forma de redes sociales han implementado diversas actividades para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de esos territorios.

En este sentido, la gestión pública en los actuales tiempos demanda la deliberación de los asuntos públicos, es comprender su sentido político. Los municipios en los actuales tiempos requieren de procesos deliberativos para tratar sus asuntos públicos. La diversidad geográfica, cultural y demográfica de los municipios demanda de espacios públicos donde puedan discutirse las políticas, los programas y los servicios públicos, de esta manera se reconoce la pluralidad existente en el país; el desarrollo del país puede lograrse de mejor manera a partir de establecer estos procesos deliberativos que tendrán que ir acompañados por los diálogos al interior de las organizaciones municipales. La

gestión deliberativa no es suprema a la gestión instrumental, es complementaria. Tanto una como la otra conviven, por lo que el análisis de los problemas públicos se amplía, así como su comprensión. Al interactuar con la sociedad civil, mediante las diversas técnicas presentadas en la investigación, se fortalecen los procesos democráticos, pero aún más allá de eso, se establecen que los problemas deben ser comprendidos por dos tipos de conocimientos: el técnico que percibe los alcances del mismo, y la experiencia de vida (social), que comprende las consecuencias en la transformación de la vida cotidiana de los ciudadanos.

Una gestión posmoderna ayuda a contextualizar de mejor manera los problemas, además de dar otro tipo de legitimación al gobierno, esto es, no solo por establecer procesos de deliberación ya se tiene ganada legitimidad (*procesal*), sino una legitimidad *trabajada* (si se permite el vocablo), es decir, los ciudadanos al percibir que los acuerdos alcanzados en los espacios públicos se materializan, dan legitimidad al gobierno por que ellos fueron participes en ese proceso, sus opiniones fueron tomadas en cuenta y se concreta en las acciones públicas.

De ahí que no debe malinterpretarse gestión pública posmoderna como una gestión que solo pueda llevarse a cabo por municipios con suficientes recursos (materiales y económicos); en cierta forma, algunos municipios indígenas ya llevan a cabo estos procesos de deliberación, solo que de manera tradicional, como son las reuniones en las cuales se establecen las prioridades en el tequio, que es una forma organizada y deliberada en la cual se establecen ciertas prioridades para la comunidad. Son pues, espacios de interacción, de aprendizaje y de conocimiento colectivo. Y en cuanto a la organización, se debe complementar pues comprendiendo que no existen formas patológicas del caos y la incertidumbre, por el contrario, se deben analizar a luz de la complejidad organizacional en la cual se desempeña la gestión pública.

La construcción del futuro es ahora de manera conjunta, es el tiempo de repensar y de reimaginar, es el turno de la reconstrucción mental, que nos permita comprender de mejor manera los asuntos públicos y las situaciones que a éstos rodean, en beneficio de las comunidades. Ya no es posible, como dice la cita de William Blake, de que los hombres se encierren en sus propias cavernas y que a través de sus estrechas ventilas querer observar todo el mundo.

Bibliografía

Albi, Emilio y et. al.; *Gestión Pública, fundamentos, técnicas y casos*, Editorial Ariel, primera reimpresión, Barcelona, España, 2000.

Archivo General de la Nación, *El municipio en México*, CEDEMUN y Secretaría de Gobernación, México, 1996.

Ayala Espino, José; *Mercado, Elección Pública e Instituciones*, Facultad de Economía UNAM y Miguel Ángel Porrúa, México, 2004.

Barzelay, Michael; *Atravesando la burocracia*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Fondo de Cultura Económica, primera reimpresión México, 2000.

Bazdresch Parada, Miguel; "Reforma del Gobierno Municipal: Una nota contribución (minimalista) a la Mesa 3", en IGLOM, *El gobierno local del futuro. Nuevo diseño del municipio. Memoria del 3er. Congreso del IGLOM*, IGLOM, México, 2005.

Beriain, Josexto; *Estado de Bienestar, planificación e ideología*. Editorial Popular, Madrid, 1990.

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

Briggs, Asa; The Welfare State in historical perspective citado por Peter Flora y Arnold J. Heidenheimer, *The Development of Welfare States in Europe and America*, Transaction Publishers, London, 1982.

Brugué, Quim y Joan Subirats; "Introducción" en Quim Brugué y Joan Subirats *Lecturas de gestión pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1996.

Cabrero, Enrique; "Gestión Pública, ¿la administración pública de siempre bajo un nuevo disfraz? Estudio Introductorio" en Barry Bozeman *La Gestión Pública, su situación actual*; Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica, México, primera reimpresión, 2000.

_____ ; “La municipalización, un proceso necesario ante un federalismo que se renueva”, en CODEREG, *Municipalización en Guanajuato, una estrategia para el fortalecimiento municipal*, UAM-Xochimilco y Gobierno del Estado de Guanajuato, México, 2000.

Christensen, Tom y Peter Lægreid; *New Public Management, the transformation of ideas and practice*, Ashgate publications, England, 2001.

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

Coriat, Benjamín; *El taller y el cronómetro, ensayo sobre el taylorismo, el fordismo y la producción en masa*; 12ª. Edición, Siglo Veintiuno Editores, México, 2000.

Crozier, Michel; *El fenómeno burocrático*, Amorrurtu ediciones, segunda edición, Buenos Aires Argentina, 1974.

_____ ; “La necesidad de una nueva lógica”, en Quim Brugué y Joan Subirats *Lecturas de gestión pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1996.

Cunill Grau, Nuria; *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y de representación social*; Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-Editorial Nueva Sociedad, 1997.

Draibe, Sonia y Manuel Riesco; *Estado de Bienestar, desarrollo económico y ciudadanía. Algunas lecciones de la literatura contemporánea*. CEPAL- United Nations Publications, 2006.

Drew, Paul y Marja-Leena Sorjonen; “Dialogo institucional”, en Dijk Teun A. Van (comp.) *El discurso como interacción. Estudios sobre el discurso II. Una introducción multidisciplinaria*, Gedisa, España, 2000.

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

Emmert, Mark A, Michael Crow y R.F. Shangraw Jr. “La gestión pública en el futuro. La Postortodoxia y el diseño de la organización”, en Barry Bozeman *La Gestión Pública, su situación actual*; Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica, México, primera reimpresión, 2000.

Esping Andersen, Gösta y Walter Korpi, “From poor relief to institutional Welfare States: The development of Scandinavian Social Policy”, en Robert Erikson y et. al. *The Scandinavian Model, Welfare States and Welfare Research*, M.E. Sharpe, 1987.

Flora, Peter y Arnold J. Heidenheimer, “The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State”, en Peter Flora y Arnold J. Heidenheimer, *The Development of Welfare States in Europe and America*, Transaction Publishers, London, 1982.

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

_____ ; *Realidades y relaciones. Aproximaciones a la construcción social*. Paidós, Barcelona, 1996.

Guerrero, Omar; *El Estado en la era de la modernización*, Plaza y Valdés, México, 1992.

Guillén Tonatiuh y Alicia Ziccardi, “Introducción”, en Tonatiuh Guillén y Alicia Ziccardi (coord.) *La innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 estados de la república*, Miguel Ángel Porrúa, Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México, Cámara de Diputados LIX Legislatura, México, 2004.

Gvishiani, Dzhermen Mikhailovich; *Organización y gestión*, Editorial Progreso, Moscú, 1973.

Gunn, Lewis; “Perspectivas en Gestión Pública” en Quim Brugué y Joan Subirats *Lecturas de gestión pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1996.

Harvey, David; *A brief history of neoliberalism*, Oxford University Press, 2007.

Hassard, John; "Posmodernism and Organizational Analysis: an Overview"; en John Hassard and Martin Paker, *Postmodernism and Organizations*, Sage Publications, 1993.

Heady, Ferrel; *Administración Pública. Una perspectiva comparada*, Estudio introductorio de Victor Alarcón Olguín, Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, 2000.

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

Jessop, Bob; *Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*; Universidad Nacional de Colombia, Colombia, 1999.

King, Desmong S.; *The new ring and political change*, ponencia presentada en la Reunión Anual del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, septiembre de 1990, citado por José Juan Sánchez, *La privatización como retracción estatal*, mimeo.

Kliksberg, Bernardo; *Una nota sobre los «debates trampas» relativos al Estado*; Revista del Colegio ¿Tamaño del Estado?, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1990, año II, No.3, p 135, citado por José Juan Sánchez, *La privatización como retracción estatal*, mimeo.

Kliskberg, Bernardo; *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*, citado por Omar Guerrero, *El Estado en la era de la modernización*, Plaza y Valdés, México, 1992.

López Castellanos, Nayar; *Izquierda y neoliberalismo: de México a Brasil*, Plaza y Valdés Editores, México, 2001.

Luhmann, Niklas; *Political Theory in the Welfare State*, traducción e introducción de John Bednarz Jr. Ediciones Walter de Gruyer, Berlín, 1990.

Martínez Esteruelas, Cruz; *La agonía del Estado ¿un nuevo orden mundial?* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.

Merino, Mauricio; *Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano*; primera reimpresión, El Colegio de México, México, 2005.

Merton, Robert K.; "La estructura burocrática y la personalidad", en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, *Clásicos de la Administración Pública*; Estudio introductorio de Mario Martínez Silva, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Universidad Autónoma de Campeche, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

Metcalfe, Les; "Gestión pública: de la imitación a la innovación" en Quim Brugué y Joan Subirats *Lecturas de gestión pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1996.

Meyer, John y Brian Rowan; "Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia", en Walter W. Powell y Paul J. Dimaggio (comp.) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*; Estudio introductorio de Jorge Javier Romero, Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. y Universidad Autónoma del Estado de México, 2000.

Mishra, Ramesh; "El Estado de Bienestar después de la crisis: los años ochenta y más allá" en Rafael Muñoz de Bustillo (compilador), *Crisis y futuro del estado de Bienestar*, Alianza Editorial, Madrid, 1989.

Mouffe, Chantal; *El retorno de lo político: comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*; Paidós Estado y Sociedad, Barcelona, España, 1999.

Muñoz de Bustillo, Rafael; "Economía de Mercado y Estado de Bienestar", en Rafael Muñoz de Bustillo (compilador), *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*, Alianza Editorial, Madrid, 1989.

Nozick, Robert; *Anarquía, Estado y Utopía*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

Offe, Claus; *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Alianza Editorial y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1990.

Olías de Lima Gete, Blanca; "La evolución de la gestión pública: la Nueva Gestión Pública" en Blanca Olías de Lima, *La Nueva Gestión Pública*, Pearson Educación, Madrid, 2001.

Olmeda Gómez, José Antonio; *Ciencia de la Administración vol. I Teorías de la organización y gestión pública*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, España, 1999.

Osborne, David y Ted Gabler; *La reinención del gobierno, la influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Paidós Estado y sociedad, Barcelona, España, 1994.

Parsons, Wayne y et. al; *Políticas públicas: una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de las políticas públicas*. FLACSO, México, 2007.

Pasquino, Gianfranco y et. al.; *Manual de Ciencia Política*, Alianza Universidad Textos, Sexta Reimpresión, Madrid, España, 1994.

Perry, James; “La teoría de la gestión pública ¿Qué es? ¿Qué debería ser?”, en Barry Bozeman *La Gestión Pública, su situación actual*; Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica, México, primera reimpresión, 2000.

Pollitt, Christopher y Geert Bouckaert, *Public Management Reform, A comparative Analysis*, Oxford University Press, Great Britain, 2000.

Prats I Catala, Joan; *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005.

Ramió, Carles; *Teoría de la organización y administración pública*, Editorial Tecnos, España, 1999.

Rose, Richard; “Common goal, different roles: the State’s Contribution to Welfare Mix”, en Richard Rose y et. al. *The Welfare State East and West*, Oxford University Press, 1986.

_____; *El gran gobierno*, Estudio introductorio de Roberto Moreno Espinosa, Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias políticas y Administración Pública A.C., México, 1999.

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

Sánchez González, José Juan; *La administración pública como ciencia, su objeto y su estudio*, Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM) y Editorial Plaza y Valdés, México, 2001.

_____; *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2004.

_____; *Gestión Pública y Governance*, Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), México, 2006.

_____ ; *La privatización como retracción pública*, mimeo.

Sartori, Giovanni; *La Política. Lógica y método en las ciencias sociales*. Tercera edición; Fondo de Cultura Económica, México, 2002.

Sisto Campos, Vicente; *Teoría (s) Organizacional (es) Postmoderna (s) y la Gest(ac)ión del sujeto posmoderno*. Tesis Doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona, 2006.

Therborn, Göran; “Los retos del Estado de Bienestar: la contrarevolución que fracasa, las causas de su enfermedad y economía política de las presiones del cambio”; en Rafael Muñoz de Bustillo (compilador), *Crisis y futuro del estado de Bienestar*, Alianza Editorial, Madrid, 1989.

Titmuss, Richard; *Commitment to Welfare*, Routledge, London, 1976.

Tompkins, Jonathan R.; *Organization Theory and Public Management*, Thomson Wadsworth, USA, 2005.

Uvalle Berrones, Ricardo; *La transformación del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea*, Universidad Autónoma del Estado de México e Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), México, 1998.

_____ ; *La transformación procedimental y democrática de la administración pública*, Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), México, 2005.

Vélez Valdés, Mariana; *El gobierno electrónico como instrumento de mejora en la administración pública. El sistema nacional e-México*. Tesis de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2006.

Weber, Max; *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, Decimocuarta reimpresión, México, 2002.

_____ ; *¿Qué es la burocracia?*, Ediciones Coyoacán, Segunda reimpresión, México, 2005.

Zabludovsky, Gina; “Burocracia”, en Judith Bóxer y et. al. *El léxico de la Política*, Fondo de Cultura Económica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y Heinrich Böll Stiftung, México, 2000.

Zamora, Gerardo y Rigoberto Ramírez, “Referentes para el estudio de la gestión pública municipal”, en Ignacio Gatica y et. al. *Poder, actores e instituciones. Enfoques para su análisis*; Ediciones Eón y Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, México, 2008.

Ziccardi, Alicia; *Cuaderno de la Agenda de la Reforma Municipal: Municipio y Región*, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, México, 1999.

Hemerografía

Bentley Tom y James Wilsdon; *L'ESTAT ADAPTATIU*, Papers de Formació Municipal, Número, 115, setembre 2004, Diputació Barcelona, xarxa de municipis

Blanco Ismael y Ricard Gomà; *Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones*, Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 26, Caracas, Junio de 2003.

Brugué, Quim; *Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa*, en Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 29, Caracas, Junio de 2004.

Cabrero Mendoza, Enrique; *Perspectivas de la administración estatal en el proceso de modernización de la administración*, en Gaceta de Administración Pública Estatal y Municipal, número 33, enero-abril de 1989.

_____ ; *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*, Cuadernos de discusión de la Agenda para la reforma municipal, CIDE, México, 1999.

_____ ; *Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales*, Centro de Investigaciones y Docencias Económicas, Documentos de trabajo no. 128, 2003

Carrillo, Ernesto; *Legitimidad y modernización de la administración pública*, en Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 7-8, septiembre 1996-abril 1997.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), *Una Nueva gestión pública para América Latina*, en Reforma y Democracia, Revista del CLAD, Caracas, No. 13, 1999.

Cooperrider, David L. and Suresh Srivastva; *Appreciative Inquiry In Organizational Life, Research in Organizational Change and Development*, Volume 1, 1987

Crozier, Michel; *La transición del paradigma burocrático hacia una cultura de la gestión pública*, en Reforma y Democracia Revista del CLAD, no. 7, enero de 1997

Cunill Grau, Nuria; *Modernización administrativa y nueva institucionalidad pública en América Latina*, en Revista Herri-Arduralaritzazko Euskal Aldizkaria (Revista Vasca de Administración Pública), No. 45, tomo II, mayo-agosto de 1996, Gobierno Vasco.

Friedmann, Reinhard; *La Gestión Pública del siglo XXI. Anticipando los cambios que vienen. Hacia un sector público inteligente y en constante aprendizaje*. Documentos de Facultad no 5, Universidad de Chile, Nov. 2003.

_____ ; *¡Reimagina! La gestión municipal en tiempos posmodernos*; VIII Congreso Nacional de Municipalidades, Reforma y Modernización de la Gestión Municipal, Santiago de Chile. Julio 2007.

García Del Castillo, Rodolfo; *Retos y perspectivas de la administración municipal en México*, Revista Gestión y Política Pública, CIDE, México, 1994

_____ ; *La modernización administrativa y los servicios públicos*, Cuadernos de discusión de la Agenda para la reforma municipal, CIDE, 1999.

Garvin, David A, Amy C. Edmondson y Francesca Gino; *¿Es la suya una organización de aprendizaje?* Harvard Business Review edición latinoamericana, Vol. 86, Nº. 8

Girola, Lidia; *Tiempo, tradición y modernidad: la necesaria re-semantización de los conceptos*, en Revista Sociológica, año 20, número 58, mayo-agosto de 2005

Gutiérrez Martínez, Daniel; *La postmodernidad de Lyotard explicada a los posmodernos*. El Colegio Mexiquense, colección Documentos de Investigación, no 124, México, 2007

Ibarra, Eduardo y Luis Montaña; *Teoría de la organización y administración pública. Insuficiencias, simplezas y desafíos de una maltrecha relación* en Gestión y Política Pública, Vol. I, núm. 1, jul-dic. México, 1992.

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

López Arellano, José; *Relativismo y Postmodernidad*, en Revista Ciencia Ergo Sum, marzo, volumen 7, número uno, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.

Maffesoli, Michel; *Postmodernidad. Las criptas de la vida*, en Revista Espacio Abierto, Cuaderno Venezolano de Sociología, vol. 15, números 1 y 2, enero-junio 2006.

Márquez-Fernández, Álvaro B.; *Desconstrucción del logofonocentrismo y desrepresentación del sujeto cognoscente en la cultura postmoderna*, en revista Revista Venezolana de Información, Tecnología y Conocimiento, Año 2: No. 1, Enero-Abril 2005.

Méndez, José Luis; *¿Regresando al futuro? Postmodernidad y reforma del Estado en América Latina* en Reforma y Democracia Revista del CLAD, Caracas, No. 6, 1996.

Mendoza Molina, Rogelio y Ramfis Ayún Reyes; *De la ontología muda a las retóricas de la calidad: aproximaciones al construccionismo social*, en Revista Administración y Organizaciones, Año 1, No. 3 Noviembre 1999, UAM-Xochimilco.

Merino, Mauricio; “Los gobiernos municipales de México: el problema de su diseño institucional”, Documentos de Trabajo en Administración Pública, no 145, CIDE, México, 2004.

Nickson, Andrew; *Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del New Public Management*, en Reforma y Democracia Revista del CLAD, Caracas, No 24, 2002.

Pérez Vite, Miguel Ángel; *La ideología neoliberal y la globalización económica*, en Revista El Cotidiano, marzo-abril, año/vol. 22, número 142 Universidad Autónoma Metropolitana–Azcapotzalco, Distrito Federal, México, 2007.

Pineda de Alcázar, Migadalia; *El pensamiento teórico y crítico en tiempos de complejidad e incertidumbre en las ciencias de la comunicación*, en Utopía y Praxis Latinoamericana. Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social, Universidad de Zulia, Año 12, No. 39, Octubre-diciembre de 2007.

Prats i Català, Joan; *Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista*, en Reforma y Democracia Revista del CLAD, Caracas, No. 11, Junio 1998.

Pollitt, Christopher; *Desde allá hasta acá, desde ahora hasta entonces: comprando y replicando las reformas de la gestión pública*, en Reforma y Democracia Revista del CLAD, Caracas. - No. 31, Febrero 2005

Ramio Matas, Carles; *Los problemas de implementación de la NGP en las administraciones públicas latinas, modelo de Estado y cultura institucional* en Revista Reforma y Democracia, CLAD Caracas. - No. 21, Octubre, 2001.

Sánchez Torres Carlos Ariel y Erick Rincón Cárdenas; *Municipio digital y gobierno electrónico*, en Revista Universitas, Universidad Javeriana, 2004.

Schieffer, Alexander David Isaacs, and Bo Gyllenpalm; *The World Café*, en WBA Transformation, Volume 18, Issue 8.

Sorgenfrei Mia y Rebecca Wrigley; *Construyendo Capacidades Analíticas y Adaptativas para la Efectividad Organizacional*, Documento Praxis No. 7, INTRAC 2005.

Vargas Torres, Rauluí; *Problemática del proceso de implementación de la política de modernización administrativa*, en Revista IAPEM, no 41, enero-marzo.

Wibawa, Samodra; *Learning from the Lorenz von Stein's idea of Social State*, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Germany, 2000

Cursos, Coloquios, Seminarios

Acosta, Daniel; **Notas del laboratorio Métodos cuantitativos aplicados las tecnologías de punta para el desarrollo institucional**, Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2006.

Arroyo, Arturo; *La realidad, los medios y la sociedad en la postmodernidad. Una reflexión desde Jean Baudrillard*, en 10º Congreso REDCOM, “**Conectados, Hipersegmentados y Desinformados en la Era de la Globalización**” Universidad Católica de Salta, Facultad de Artes y Ciencias. Sata, Argentina 4, 5 y 6 septiembre de 2008.

Castells, Manuel; ¿Hacia el Estado red? **Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información**. Ponencia presentada en el Seminario sobre “Sociedad y reforma del estado”, organizado por el Ministerio de Administracao Federal e Reforma Do Estado, Republica Federativa do Brasil. Sao Paulo, 26-28 marzo 1998.

Christensen, Tom; **Beyond Institutions: Regulatory reforms and trascending New Public Management**, seminario realizado por la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Cuajimalpa y el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México, 21-23 noviembre 2007.

Cunill Grau, Nuria; **La democratización de la administración pública**, seminario realizado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, abril de 2008

Echeverría, Bolívar; *Claves para la comprensión de la “modernidad americana*, ponencia presentada en el Coloquio Internacional **La americanización de la modernidad**, Facultad de Filosofía y Letras UNAM, 21 de agosto de 2007.

Novelo Urdanivia, Federico; Notas tomadas del IX trimestre, Economía del Sector Público, licenciatura en Política y Gestión Social, UAM-Xochimilco, México, 2004

Universidad Nacional Autónoma de México y Senado de la República, **Seminario Internacional sobre Garantías Sociales**, realizado en el Palacio de Minería, México, agosto de 2007.

Fuentes Electrónicas

Arellano Gault, David; *Gestión Pública: fuentes analíticas, críticas pertinentes y advertencias sobre su uso*; en Omar Guerrero Orozco (coord.) **Gerencia pública: una aproximación plural**, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1815>

Bazdresch Parada, Miguel; **Naturaleza del Municipio y la Agenda para renovarlo**, IGLOM, México, 2000. Disponible en: www.iglom.iteso.mx

Candy, Janet; **Planning Learning Cities**, 39th ISoCaRP Congress 2003, p 2. Disponible en http://www.isocarp.net/Data/case_studies/251.pdf.

Caravaca, Inmaculada Gema González y Rocío Silva; *Innovación, redes, recursos patrimoniales y desarrollo territorial*. EURE, vol.31, no.94, Santiago de Chile, Diciembre de 2005. Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612005009400001&lng=es&nrm=iso.

Elboj Saso, Carmen y Jesús Gómez Alonso; *El giro dialógico en las ciencias sociales: hacia la comprensión de una metodología dialógica*, en Revista Acciones e Investigaciones Sociales, No. 12, 2001, Universidad de Zaragoza, disponible en [http://www.unizar.es/centros/eues/html/archivos/temporales/12_AIS/AIS_12\(05\).pdf](http://www.unizar.es/centros/eues/html/archivos/temporales/12_AIS/AIS_12(05).pdf)

Fernández Gasalla Gabriel y Reinhard Friedmann; *Gestión y liderazgos en el diseño e implementación de planes estratégicos de marketing de ciudades: un balance y propuestas a partir de la experiencia alemana*, Ponencia presentada en el IX Coloquio Internacional de Geocrítica: **Los problemas del mundo actual. Soluciones y alternativas desde la geografía y las ciencias sociales**, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 28 de mayo - 1 de junio de 2007. Disponible en <http://www.ub.es/geocrit/9porto/gfernan.htm>

Foerster, Heinz von; *Principios de autoorganización en un contexto socioadministrativo*, Cuadernos de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Santa Fé de Bogota, Columbia, 1997. Disponible en <http://74.125.95.132/search?q=cache:41fVXH22cYJ:ladb.unm.edu/econ/content/cuadeco/1997/january/principios.html>.

Guerrero Orozco, Omar; *El mito del nuevo management público* en Omar Guerrero Orozco (coord.) **Gerencia pública: una aproximación plural**, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1815>

_____ ; **La tecnocracia o el fin de la política**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2006, p 1. Disponible en internet en <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2133>

IGLOM, *Gobiernos locales: El futuro político de México*, México, 2000. Disponible en www.iglom.iteso.mx

Klijn, E; "Redes de políticas públicas: una visión general" en Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J.F.; (eds) *Managing Complex Networks*, London, Sage, reimpression y traducción con permiso de la editorial, traducción de Mariángela Petrizzo, 1998. Disponible en: http://www.unap.cl/p4_unap/docs/curso_sociologia/RedPolPub_Klijn.pdf

Lytard, Jean-François; **La condición postmoderna. Informe sobre el saber**, Ediciones Cátedra S.A., Madrid, 1987, Disponible en http://www.cseiio.edu.mx/biblioteca/libros/cienciassociales/la_condicion_postmoderna.pdf

Nagy, Carolyn; **Open Space (Espacio abierto): un método distinto para trabajar con grupos**, JCCenters.org, Europa.

Peretti, Cristina de; *Deconstrucción*, en **Entrada del Diccionario de Hermenéutica** dirigido por A. Ortiz-Osés y P. Lanceros, Universidad de Deusto, Bilbao, 1998. Edición digital de Derrida en Castellano. Disponible en http://www.jacquesderrida.com.ar/comentarios/peretti_2.htm

Piñeiro, Fernando Julio; *El modo de desarrollo industrial fordista-keynesiano. Características, Crisis y reestructuración del capitalismo*, en Contribuciones a la Economía, Revista Académica Virtual, Primer Semestre de 2004, p 5. Disponible en <http://www.eumed.net/ce/2004/fjp-ford.pdf>.

Shuttera Pérez, Alejandro Sacbé; *Derrida: la estructura desplazada y el problema de la différance*, en Revista Liminar. Estudios Sociales y Humanísticos, diciembre, año/vol. IV, número 002, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, San Cristóbal de las Casas,

México, p 94. Disponible en Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal (Redalyc) <http://redalyc.uaemex.mx>

Weber, Susanne; *¿iPoder a la gente!?* *Autoorganización, aprendizaje de sistemas y desarrollo de estrategias con grupos grandes*, Institut fuer Erziehungswissenschaft der Philipps-Universitaet Marburg. Disponible en www.hfainstein.com.ar

OpenSpaceWorld, www.openspaceworld.org

World Café Europe, *Los principios del World Café*, en www.worldcafe-europe.net