



Cognita

Universidad Autónoma de Tlaxcala

Facultad de Derecho Ciencias Políticas y Criminología

Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública

Objetos y Campo de Estudio de la Administración Pública



Cognita - Número 3. Julio-Diciembre 2019 Revista Política, Gobierno y Sociedad
Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Criminología

Revista Política Gobierno y Sociedad



Cognita. Número 3, Julio-Diciembre 2019, es una publicación semestral editada por la Universidad Autónoma de Tlaxcala a través de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Criminología y el Programa Académico de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. Avenida Carretera Tlaxcala-Puebla s/n, Col. La Loma Xicohténcatl. C.P. 90070, Tlaxcala, México. Tel (246) 4621304; email: revistacognita@gmail.com Editora Responsable: María José Morales Vargas. Diseño: Édgar G. Hernández H. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo No. 04-2018-100213262900-102. ISSN 2583-1503, ambos otorgados por el Instituto Nacional de Derechos de Autor. Licitud de Título y Licitud de Contenido, otorgados por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación en trámite. Permiso SEPOMEX en trámite. Impresa por Talleres de Lito Ediciones, María Tomasa Estévez Mz. 40, Lote 9, Col. Del Carmen Serdán, C.P. 04910, Alcaldía de Coyoacán, Ciudad de México.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación.

Queda prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad Autónoma de Tlaxcala a través de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Criminología y el Programa Académico de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública.

Créditos:

Imagen de portada: Saúl Molina Mata y Andrés Vázquez Camarillo.

Imagen de Dossier: Portal Charles-Jean Bonnin online (16 de diciembre de 2019). Recuperado de <http://www.cjbonnin.org/>

Imagen en Reseñas bibliográficas: El ministro Kautilya. Fuente: Albanese, M. (2005), *India Antigua. Grandes civilizaciones del pasado*, Barcelona: Ediciones Folio. Recuperado de <https://bit.ly/3aMN7BM>





**Universidad
Autónoma de
Tlaxcala**

Directorio

**Dr. Luis Armando González Placencia
Rector**

**Dr. Enrique Vázquez Fernández
Secretario Académico**

**Lic. Rosamparo Flores Cortés
Secretaria Administrativa**

**Mtra. María Samantha Viñas Landa
Secretaria de Investigación Científica y Posgrado**

**M.C. Alejandro Palma Suárez
Secretario de Extensión Universitaria y Difusión Cultural**

**M.C. José Antonio Joaquín Durante Murillo
Secretario Técnico**

**Mtra. Alejandra Velásquez Orozco
Coordinadora de la División de Ciencias Sociales y Administrativas**

**Mtro. Fabio Lara Cerón
Director de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Criminología**

**Mtra. Emma Beatriz Barrientos Mercado
Secretaria Académica de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y
Criminología**

**Mtro. Saúl Molina Mata
Coordinador del Programa Académico en Ciencias Políticas y
Administración Pública**

Cognita.

Revista Política, Gobierno y Sociedad

Número 3, Julio-Diciembre, 2019

Directora: María José Morales Vargas.

Comité Editorial: Fabio Lara Cerón, Saúl Molina Mata, Rodolfo Ortiz Ortiz, Emma Beatriz Barrientos Mercado, Moisés Mecalco López, Jaqueline Parra Peña, Mario Alfredo Hernández Sánchez, Mario Santiago Juárez, Jonathan Sebastián Sánchez, Margarita Álvarez González, Tirso Briones Altamirano, José Alfonso Lima Gutiérrez (UAT).

Redacción: Elizabeth Mogollán Cisneros.

Traducción: Yolanda Salgado López.

Coordinadores del Dossier: Saúl Molina Mata y Rodolfo Ortiz Ortiz.

Cuidado de la edición: Édgar G. Hernández. H.

Consejo Académico: Serafín Ortiz Ortiz (UAT), Luis Armando González Placencia (UAT), Osvaldo Ramírez Ortiz (UAT), Omar Vázquez Sánchez (UAT), Mario Demetrio Palacios Moreno (UAT), Claudio Pastén Palma (Universidad Católica del Norte de Chile), Geoffrey Pleyers (Université Catholique de Louvain, Belgium), Marcelo Starcenbaum (Universidad Nacional de la Plata), José Ramón López Rubí Calderón (CIDE), Miguel Ángel Márquez Zárata (UNAM), Jaqueline Garza Placencia (Colegio de Jalisco), Arturo Durán Padilla (Colegio de Jalisco), Ana Guadalupe Cruz Martínez (UPN), Luz María Galindo Vilchis (UNAM), Donovan Adrián Hernández Castellanos (UIA), Gabriela González Ortuño (UNAM), Álvaro Aragón Rivera (UACM), Siobhan Fenella Guerrero Mc Manus (UNAM), Marisa Ruíz Trejo (UACH), José Luis Cisneros (UAM-Xochimilco), José Javier Niño Martínez (UAEM), Elva Rivera Gómez (BUAP), Luis Fernando Gutiérrez Domínguez (BUAP), José Luis Estrada Rodríguez (BUAP), Demetrio Arturo Feria Arroyo (UAG), Jaime Ortega Reyna (UAM-I), Rigoberto Reyes Sánchez (UAM-I), Yllich Escamilla Santiago (UNAM), José Juan Sánchez González (UAEM).

Dossier

Objetos y campo de estudio de la administración pública



CHARLES-JEAN BAPTISTE BONNIN

Charles Bonnin, pensador político y social. Padre fundador de la ciencia de la Administración Pública.

Fotografía: Obra de Hervin Fernández.

Fuente: Portal *Charles-Jean Bonnin online* (16 de diciembre de 2019).

Recuperado de <http://www.cjbonnin.org/>

Charles-Jean Baptiste Bonnin Fundador de la ciencia de la Administración Pública

Maviel Luna Hernández

La Administración Pública es una potencia que arregla, corrige y mejora todo cuanto existe, y da una dirección más convincente a los seres organizados y a las cosas.
Bonnin, 1834.

Charles-Jean Baptiste Bonnin (Francia, octubre de 1772-octubre de 1846) es considerado el padre fundador de la ciencia de la Administración Pública. Nació el 4 de octubre de 1772 en la ciudad de París, en el seno de una familia cuyas raíces proceden de Borgoña, e hizo sus estudios en el Colegio de las Cuatro Naciones.

Se desempeñó en la administración pública como funcionario del Departamento del Sena, y fue un pensador progresista. Sus padres habían proyectado que cursara la profesión médica, idea frustrada por los acontecimientos de la Revolución Francesa, suceso que inspiró en su persona el gusto por los temas políticos. Su verdadera vocación nació en su juventud, merced a las lecturas de Montesquieu, Mably, Bacon, Fenelon y Cornelius. Conoció en 1829 a Auguste Comte, convirtiéndose en su amigo hasta la fecha de su muerte.

Su distinción como padre de la ciencia de la administración pública es debido a que, entre otros aspectos, logró distinguir las funciones del gobierno de lo que —en los tiempos del absolutismo— se denominó policía. Es su mérito la denominación de administración pública, pues en Francia, al separar las funciones de policía, Bonnin fue quien comenzó a escribir sobre la administración pública, mientras que en otros países europeos como Alemania y España continuaban ejerciendo el concepto de policía. Dejar atrás la policía implicó la desarticulación de su estructura y componentes generales: el gobierno y la administración, a lo que se sumó la justicia (Guerrero, 2017: 43).

La ciencia de la administración pública nace en 1808 en Francia, con la obra de Charles-Jean Baptista Bonnin denominada De la importancia y necesidad de un código administrativo. En su esquema moderno, la administración pública deja de

ser una administración de súbditos para convertirse en una de ciudadanos, con lo que expresa en su máximo esplendor su sentido de lo público. La obra de Bonnin está desarrollada en dos planos, vinculados estrechamente: el primero de orden empírico, dedicado a “influir en el acontecer administrativo de su tiempo”, y el segundo de orden teórico, dirigido a “establecer una ciencia de la administración pública de alcances universales” (Guerrero, 2017: 92).

Bonnin, al analizar la administración pública “bonapartista”, identifico los defectos que le hicieron comprender la necesidad de un código administrativo, que fungiera, por una parte, como un mapa organizativo detallado de la configuración de la administración y su operación, y por otra, como un régimen del que brotaran sus lineamientos de acción.

Entre los aspectos que distinguen al código administrativo, resalta la parte orgánica y las disposiciones sobre las personas y las cosas para mantener el orden público. A su vez, Bonnin reflexiona acerca de que tal código debería encabezarse por un título preliminar en el que se establecieran los principios generales de la administración pública (Guerrero, 2017: 92). De ello, en su afán de elaborar un código administrativo, encuentra la esencia y principios de la administración pública. Su obra principal, Principios de Administración Pública (cuya primera edición se remonta a 1808), es reconocida en México, gracias a la publicación que de ella hizo el Fondo de Cultura Económica (FCE) en el año 2004.

De este modo, corresponde a Bonnin la tarea de abstraer y analizar desde el lente de la acción gubernamental y de las nuevas condiciones de la naciente sociedad burguesa, para fundar la ciencia de la administración. Por otra parte, hay que mencionar que el estudio de la ciencia de la administración pública constituye uno de los objetos de investigación más importantes para las ciencias sociales. Tal estudio, corre en paralelo a la formación de los Estados modernos, y más específicamente con el surgimiento y desarrollo del moderno Estado burgués de derecho, toda vez que durante la época del Estado absolutista se conoció como ciencia de la policía, en virtud de que esta denominación hacía alusión a las prácticas de policía del Estado (Estado de policía, esto es, un Estado intervencionista, antifeudal y, por consecuencia, centralizante).

El estudio de las ciencias de la administración con pretensiones disciplinarias surge en la época del Estado absolutista, de manera más acabada y en congruencia con las condiciones que rodearon y prevalecieron en el absolutismo austro-alemán, al par del desarrollo del movimiento cameralista. Con el advenimiento del Estado de derecho en la Francia de finales del siglo XVIII y principios del XIX, Bonnin desarrolló su obra Compendio de Principios de Administración Pública, reconocida

Objetos y campo de estudio de la administración pública

como el primer gran trabajo de ciencia de la administración de una nueva época (Anzures, 2018: 73).

De esta manera, de su obra más importante, intitulada Compendio de Principios de Administración Pública, se subrayan los puntos significativos para conocer el pensamiento de nuestro autor; dicha obra la hizo rescatar Omar Guerrero junto con otros especialistas de gran importancia, en la Revista de Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

De acuerdo a Omar Guerrero, Bonnin menciona que “la administración es una consecuencia natural del Estado social, como este lo es de la sociabilidad natural del hombre: su naturaleza es un resultado de la comunidad, pues desde el momento en que existe pacto social, hay administración” (Guerrero, 1982: 84). Esto significa que hasta en el despotismo encontramos administración:

Si uno analiza la historia, y el rendimiento y desempeño de los grandes países, uno observa que siempre han tenido una gran administración pública. Ya se trate de sociedades muy antiguas como Egipto, Roma, o más contemporáneas, como Alemania, Francia, Inglaterra, España, o en América, con el imperio Azteca, etc., observamos que, junto con el bienestar social había como mecanismo de soporte, de fuerza y promoción, una gran administración pública. Entonces, un país consigue las metas de todos a través de la administración pública. La administración pública, es la gestión de los asuntos comunes del ciudadano como miembro del Estado. Es este organismo actuante que vela por los intereses de una sociedad (Guerrero, 2019).

La administración, se afirma, no toma sus principios de acuerdos entre particulares, sino que su existencia procede de los mismos principios que da la sociedad. Así, se entiende que las leyes no crean a la sociedad, ni a la administración: lo único que hacen es organizarla.

Si tales principios son fundamentales para la sociedad, ¿por qué son desconocidos por la organización social? Lo anterior, en la doctrina de Bonnin, se responde sabiendo lo que son dichos principios.

La ciencia de la administración es tal, porque se compone de principios de una naturaleza universal e invariable como los que construyen y componen a una sociedad. De tal manera que cuando se contradicen estos principios, representan un mal y no deben ser admitidos. Por ejemplo, si en política el modo de organización contradice el principio de naturaleza política, no debe ser admitido: la Francia revolucionaria se reconfiguró en república, al tomar de la naturaleza de la sociedad sus principios orgánicos de administración.

De ello, la republica permanece en tanto se respeten los principios naturales de la sociedad; al contrario, cuando se violan tales principios, se cae en el despotismo. Cuando a los ciudadanos se les restituyen sus derechos políticos mediante la democracia, cesa el temor de la represión. Así, conforme a Bonnin, este ejercicio de los derechos naturales políticos, es posible gracias a la declaración y conocimiento de los principios naturales políticos; sin ellos, sólo existe una libertad engañadora que oculta la servidumbre.

Asimismo, a la ley le corresponde crear la acción administrativa, impulsar la administración según lo exija la comunidad, dirigir sus procesos, y vigilarlos como lo pide el bien público. De esto, si las leyes y el edificio social no hacen descansar su administración sobre los principios naturales que la constituyen, jamás se llegará a la perfección y solidez del bien público. Esta situación que se le presenta a Bonnin, de acuerdo a Guerrero, es como una verdad que guió su obra hacia el camino de la ciencia administrativa. Para este autor, “la administración es la base y el conservador de todo orden en la sociedad, y el garante de las personas y propiedades” (Guerrero, 1982: 86).

Es así como llegamos a un punto central para la elaboración del sistema completo de la ciencia administrativa de nuestro autor en comento, donde se trata a la administración de la siguiente forma:

- *Como ciencia por lo que se refiere a la teoría de los principios productores de las cosas administrativas;*
- *Como arte, por la aplicación de los principios a la ejecución de las leyes, y*
- *Como institución política en el conjunto de la organización de las autoridades ejecutoras.*

El fundamento para la construcción de una ciencia administrativa, se da porque en todos los países se observan reglas y fórmulas para la administración de justicia y juicios de gobierno, pero nada de principios ni reglas para la administración pública. Esto provoca que el único método para administrar sea la voluntad de los gobernantes (que bien pueden ser arbitrarios o rutinarios en sus decisiones). Esto es así, porque se confunde a la administración en la organización política con el gobierno.

El estudio crítico de la administración pública es de vital importancia, porque implica una mejora en las condiciones de justicia y restitución de derechos de los individuos de un Estado. Poner el acento en la administración pública es de algún modo analizar al Estado, como un elemento y modelo de todo orden político, y al que todos los pueblos están ligados íntimamente, y que constituye la organización civil de

Objetos y campo de estudio de la administración pública

aquellos. El no considerar la administración como un todo, sería perder la parte fundamental de la ejecución de las leyes.

La administración es un órgano vital de la comunidad con la que el cuerpo político puede desafiar un mal sistema de gobierno, porque tiene en su constitución natural el principio de fuerza de temperamento que modifica los vicios orgánicos, y los conduce a recobrar su salud. En este sentido, el estudio del cuerpo político en la asociación, ayuda a conocer los órganos precisos. "La comunidad no podría existir sin los individuos que la componen, ni una población sin las relaciones que unen entre sí a los ciudadanos, ni el orden social sostenerse sin reglas que mantengan en armonía aquellas relaciones. Enunciar esta verdad es demostrar su exactitud y su evidencia" (Guerrero, 1982: 91)

El hombre nace en el Estado social, y se sostiene por la reunión de las necesidades de cada uno. Dicha reunión asegura la conservación de los individuos, por las mismas relaciones que nacen entre ellos como consecuencia de sus necesidades. Así, para Bonnin, el Estado social está cimentado sobre el principio de que el hombre nació para vivir en sociedad, y la sociedad tiene por fundamento su conservación y las relaciones con sus semejantes, que son el elemento de la asociación política y la causa de su perpetuidad.

Es el interés público (que a su vez está fundado en el interés particular) el que garantiza la perpetuidad y conservación de la sociedad; pero es la ejecución de las leyes por la administración pública la que cimienta dicho interés público y lo conserva en sociedad. El interés público es permanente, por dos situaciones: la primera, porque los intereses particulares nunca cesan, y la segunda, porque es el medio natural que une a los individuos. Así, por interés público se entiende la reunión de las necesidades humanas y las relaciones naturales y universales, que se expresan a través de las leyes, reguladas siempre por el poder público, de tal modo que del interés público se deriva la asociación, que a su vez, resulta ser la causa de la administración y de sus leyes para el sostén y garantía de las relaciones sociales.

En esta acción social (o asociación), objeto de la administración, se ve una ciencia deducida de elementos naturales, y fundada sobre principios universales y fijos. Por ello, la ciencia de la administración pública, debe ser considerada como conocimiento de los principios de las relaciones sociales.

Para Bonnin, una definición de ciencia administrativa (tomada en la naturaleza misma de las cosas), demuestra como teoría, el juego de la acción social, y como aplicación, el arte de poner aquella acción en práctica. "La administración es por consiguiente ciencia y arte: ciencia para poner en claro la teoría de las relaciones sociales,

y arte cuando tiene por objeto la práctica de esta teoría para la aplicación de las leyes” (Guerrero, 1982: 92).

En palabras de Guerrero, se define así la administración pública: “es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas” (1982: 93). Como ciencia, tiene su doctrina propia determinada por la naturaleza de los objetos que abraza; como establecimiento social, tiene sus elementos legislativos, derivados de la naturaleza de las cosas que arregla, e instituida para velar en los pueblos sobre las personas y bienes en sus relaciones públicas y hacerlos concurrir a la común utilidad.

De este modo, la administración pública, es también el gobierno de la comunidad en su acción ejecutiva directa de aplicación: 1) pasiva, como voluntad determinada, que es la ley, y 2) activa, como ejecución determinada. Su atribución primordial: la ejecución de las leyes de interés general.

Nuestro autor en estudio, recalca que así como el legislador debe buscar los principios de las leyes en las necesidades y relaciones naturales de los hombres en sociedad, él busca los elementos de la ciencia administrativa en las leyes naturales de la asociación, porque de ellas es que emanan.

Naturaleza, objeto y carácter de la administración

Los principios naturales de administración, se deducen de la naturaleza de la sociedad, encontrando el origen de dichos principios en las necesidades y dependencias sociales, y en la que existe un principio fundamental del que dimanar todos los principios secundarios. Este principio fundamental de la sociedad se encuentra en las dependencias sociales, que nacen de la sociabilidad natural del hombre, y tienen por elemento las necesidades de los mismos en sociedad. De aquí también los derechos naturales tienen una base común de todas las leyes, por ser estos derechos inherentes al hombre, y éste la causa y objeto de la legislación general. En consecuencia, las dependencias sociales son el primer elemento de la administración.

Bonnin menciona:

La primera idea que presenta la asociación política es la del pueblo... de donde nacen las leyes, que son la expresión de estas necesidades y la regla de estas dependencias: de unas y otras emana el interés público que los aproxima, reúne y modifica para formar un todo de la generalidad de individuos asociados. En este hecho natural, consiste el elemento de la administración, el motivo y el objeto de su establecimiento en la institución social, pues proviniendo del hecho de la reunión de los hombres, es evidente que la administración nace del

instinto de conservación y de la voluntad de mantenerse en comunidad (Guerrero, 1982: 94).

Entonces, puede deducirse que de las dependencias sociales es donde se encuentra la naturaleza y definición de la administración, ya que de ellas surge el principio administrativo y por consiguiente, el pueblo, donde reside su verdadero poder. Ahora bien, por dependencias sociales ha de entenderse aquellas relaciones que nacen de las necesidades de cada interés particular, por naturaleza de la sociedad. Dichas dependencias crean a su vez, necesidades de asociación, que funcionan como una dirección general, para ahora, dirigir el interés público.

Es así que, para Bonnin, es de vital importancia, una institución cuyo objeto sea no solo reunir las mencionadas necesidades de asociación en un mismo órgano sino también, dirigir, ordenar y ejecutar sus acciones. Esta institución, es la administración que está destinada a dar a todos los ciudadanos una dirección común por medio de la ejecución de las leyes (expresión de las necesidades y regla de las dependencias sociales). Así, se tiene que el movimiento en el cuerpo político, se da por las necesidades y dependencias puestas en común para el orden público y el interés general.

La parte ejecutiva es por su naturaleza la vida del cuerpo político, como por su objeto es el gobierno de la comunidad. Es evidente que lo que se debe llamar gobierno solo es en la realidad administración central hacia la cual se dirigen los movimientos parciales que dan al cuerpo político las administraciones particulares y comunales, y el punto céntrico de donde parten y a donde vuelven todos los rayos del círculo. La administración es la ejecución de la voluntad pública, como la legislación es esta misma voluntad y solo en la administración existe el movimiento social, siendo el gobierno más que una transmisión, un vigilante, un punto central (Ibíd.: 95).

En este sentido, Bonnin realiza una pregunta fundamental, ¿Cuál es el instinto de la sociedad? La conservación. Debido que, el hombre siente la necesidad de conservarse, y la naturaleza le enseña los medios. En sentido contrario, los pueblos, al igual que los individuos solo son desgraciados cuando se separan de estos medios. Los medios indicados por la naturaleza para que la sociedad se conserve son la división de la comunidad en cortas porciones, y su respectivo gobierno de estas comunidades parciales por los miembros que las constituyen. De esta manera, es que se demuestra el origen, naturaleza y objeto de la administración.

La administración es pues un medio de conservación social, y como medida de conservación debe existir en manos de los ciudadanos.

Por último, Bonnin, resume los principios fundamentales de la ciencia administrativa:

- 1) *Que la administración nació con la asociación o comunidad*
- 2) *Que la conservación de esta es el principio de la administración*
- 3) *Que la administración es el gobierno en comunidad*
- 4) *Que la acción social es su carácter, y su atribución en la ejecución de las leyes de interés general (Guerrero, 1092: 97).*

Referencias bibliográficas

- Anzures, L. (2018). *Antología sobre Teoría de Administración Pública*. México: INAP.
- Guerrero, O. (2017). *Compilación y estudio introductorio. Principios de Administración Pública. Charles-Jean Bonnin*. México: FCE.
- _____ (1982). La Concepción de la Administración Pública a través del Derecho Administrativo Mexicano. Pasado y Presente. *Revista de Administración Publica*. Núm. 413, pp. 90-100.
- _____ (15 de diciembre 2019). Seminario de Cultura Mexicana. Recuperado de <http://www.seminariodeculturamexicana.com/>

ÍNDICE

Dossier	5
Charles-Jean Baptiste Bonnin. Fundador de la ciencia de la Administración Pública	15
Maviel Luna Hernández	
Introducción.....	17
José Juan Sánchez González	

DOCTRINA

Horizontes epistemológicos de la administración pública.....	25
Emma Beatriz Barrientos Mercado y Germán García Montealegre	
Pluralismo y tradiciones administrativas. Una reflexión sobre el conocimiento en el campo de la administración pública.....	47
Porfirio Mauricio Gutiérrez Cortés	
La administración pública desde el enfoque del nuevo institucionalismo	71
Jaime Espejel Mena	
La gobernanza en las organizaciones. Hacia un modelo en la administración pública mexicana	97
Om Christian Alvarado Pechir	

Construcción y ejercicio de la ciudadanía en la gobernanza.	
Un análisis teórico conceptual.....	115
Vida Inés Vargas Cuanalo, Víctor Manuel Rosales Muñoz y Saúl Molina Mata	
Implicaciones en el establecimiento de la	
Nueva Gerencia Pública en México.....	141
Yanella Martínez Espinoza	
Administración pública y seguridad social en el último	
medio siglo en México (1970-2020)	157
Rodolfo Ortiz Ortiz	
La prevención de la violencia institucional como garantía	
de los derechos humanos en México	177
Karla Patricia Astorga Grande	
Perspectivas sociales en España, Brasil y México.	
Aportes desde la movilidad estudiantil internacional	195
Favián Aquíáhuatl Denicia, Laura Zulema Aradillas Cabrera, Xan Malvar Torres, Jhade de Almeida y López y Leandro Gabriel Flamino	

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

La administración pública como ciencia. Su objeto y su estudio	209
Beatriz Ortega Cabrera	
Síntesis curricular de los colaboradores	213

INTRODUCCIÓN

I.

El objeto de estudio ha sido cuestionado en el sentido de que la Administración Pública no puede tener el carácter de ciencia, debido a que no cuenta con leyes ni principios generales que pudieran aplicarse en cualquier gobierno. Para algunos estudiosos, la administración pública es un arte; hay quien la concibe como un conjunto de técnicas empíricas para obtener resultados inmediatos; para otros, es una filosofía que debe promover los más altos valores humanos; hay quienes la conciben como un conjunto de técnicas empíricas para obtener resultados inmediatos; otros la consideran solo como una profesión. Incluso, para unos más, la administración pública tiene un énfasis marcado en las técnicas, tanto en su investigación como en su ejercicio.

La administración pública es una disciplina científica, esta es una verdad incuestionable. Si concebimos a la ciencia como un conjunto de conocimientos sistematizados y ordenados que buscan la explicación de los fenómenos que estudia, mediante el método científico experimental que permita construir leyes universales bajo la visión del positivismo lógico, la administración pública no es ni será nunca una ciencia. En cambio, si conceptualizamos a la ciencia como un conjunto de conocimientos que pretenden interpretar a la realidad social con el empleo de cualquier método de las Ciencias Sociales, que permita construir principios y premisas sujetas a comprobación con una visión postpositivista, la administración pública es una ciencia autónoma, independiente y plena.

En nuestra postura, la administración pública es una ciencia social, una ciencia política y una ciencia de Estado, porque cuenta con objeto de estudio (actividad), estudio del objeto (disciplina), métodos de estudio y una vigorosa investigación científica, así como una práctica profesional. En la historia de la administración pública de la humanidad, en las primeras civilizaciones y grandes imperios hasta la llegada del Estado de derecho con la separación de los poderes públicos (ejecutivo, legislativo y judicial), la actividad organizada del Estado es una realidad objetiva, visible, dinámica y comprensible.

El estudio de la administración pública constituye la formación de un conocimiento administrativo del Estado, desde los trabajos de Confucio, Kautyilia, los cameralistas, destacando Juan Enrique von Justi, así como el pensamiento de Charles-Jean Baptiste Bonnin (padre de la administración pública en Francia), Lorenzo von Stein con su teoría de la administración pública, y Woodrow Wilson, fundador moderno de la administración en los Estados Unidos, pasando por todos los grandes pensadores

Objetos y campo de estudio de la administración pública

administrativos de Alemania, Francia, Italia, España, Inglaterra, Estados Unidos, América Latina, y México, por supuesto.

La administración pública en su etapa moderna, cuenta con un objeto de estudio que se remonta a los gobiernos de las primeras civilizaciones, y que en su propia evolución y desarrollo, logró conformarse como una actividad autónoma e independiente, separada de las funciones jurídicas, religiosas, ceremoniales y espirituales entre otras, para constituirse en una actividad con una dinámica propia. Convencionalmente, en nuestra postura, el poder ejecutivo es el objeto de estudio de la administración pública. La interrelación de actividades del poder legislativo y judicial, también son materia del objeto de estudio, pero solo en aspectos de ejecución e implementación de políticas públicas. El *locus* es el poder ejecutivo.

Repetidas veces se ha intentado delimitar el objeto de estudio de la administración pública mediante el establecimiento de criterios de diferenciación. Con mejor o peor fortuna cada autor y cada escuela ha instituido un criterio de discriminación. El fundamento es lógico, e incluso un requisito de rigor, desde la perspectiva de la Teoría del Conocimiento. Las ciencias se construyen alrededor de una categoría de delimitación del objeto y del alcance del interés del enfoque. Esa es al menos la aspiración de todas las ciencias y lo que les permite avanzar en el conocimiento de su objeto, sin dispersar sus esfuerzos de indagación. El caso de la administración pública —cuando ha tenido suficiente madurez para realizar esta reflexión— sigue la pauta general.

Para comprender el objeto de estudio de la administración pública, se debe partir de que su noción concibe un fenómeno social sustancial, distintivo, diferente a otras expresiones de la vida social. Como comportamiento sustancial, la administración ha sido académicamente susceptible de ser tratada y estudiada también de forma independiente. Entonces, cuando se habla de administración pública, se hace conceptualmente: “cuando un fenómeno es conceptualizado, se debe a que su esencia es claramente identificable”.

Para Gladden (1981), era importante definir el objeto de estudio de la administración pública, conocer “la historia del estudio” con el fin de establecer claramente el carácter de la disciplina, pues de otra forma “seguiremos navegando sin mapa ni brújula”. Entonces, el estudio del objeto requiere de un enfoque histórico para conocer y determinan el grado de evolución de la actividad organizadora del Estado.

Para White (1964) lo que la administración pública está llamada a hacer varía con las expectativas del pueblo acerca de lo que debe obtener del Estado. Hace tres siglos, el pueblo no esperaba otra cosa que opresión. Hace dos siglos, esperaba principalmente que se le dejara en paz. Ahora espera un amplio margen de servicios y protección. En todo el mundo occidental, han aumentado sin cesar las demandas de los pueblos a los Estados. Esta tendencia significa, inevitablemente, más organismos administrativos,

más funcionarios y empleados, así como exigencias más apremiantes de pericia administrativa. Los requerimientos de la sociedad han crecido, por lo que en esa misma proporción la actividad estatal llamada *administración pública* se ha incrementado considerablemente.

En el periodo clásico, Wilson, Weber o Goodnow se preocupaban por delimitar lo administrativo frente a lo político. La categoría de *lo administrativo* era la que debería servir para aislar el interés y el alcance de la administración pública. Por ello, en la literatura francesa se encuentran encomiables esfuerzos para definir lo que se denomina “hecho administrativo”, y de esta forma delimitar el objeto de la administración pública y el carácter científico autónomo de los estudios administrativos.

La misma preocupación por encontrar un sentido global a los estudios administrativos la tiene Golembiewski (1974), aunque su reflexión la realizaba desde otro plano. En lugar de hacer proposiciones normativas y seguir el esquema convencional de la formación de la ciencia —por imitación a las ciencias de la naturaleza—, se parte en su escrito de una investigación de la evolución del pensamiento administrativo y su clasificación en cuatro fases. Cada fase se clasifica según *locus* o *focus*. El *locus* hace referencia al lugar institucional de la administración pública; en la mayor parte de las fases este lugar ha sido la organización del ejecutivo, o si se prefiere, la burocracia gubernamental. El *focus* es el *qué* se estudia. La evolución del *qué* es evidente, incluso dentro de cada una de las fases de desarrollo del pensamiento administrativo. En algunas épocas el foco ha estado concentrado en un proceso o aspecto de la administración pública, por ejemplo, el factor humano o la negociación política del proceso administrativo, pero en otros ha habido una superposición de focos. En todo caso, el argumento de Golembiewski (1974) es que cuando el énfasis de la disciplina se centra en el *locus*, se descuidan los *focus*.

Contra dimensiones unidimensionales, Guerrero (1988) propone la visión integral “holística” de la administración pública como dominio político y dirección administrativa, es decir, un acercamiento en el cual se observa a la vez el carácter político y administrativo que encierra la actividad organizada del Estado. Mandar y servir son dos de las dimensiones para entender la naturaleza del objeto de estudio disciplinario.

En una obra reciente que está por publicarse, el que escribe ha encontrado los diversos objetos de estudio que se desprenden de un mismo “objeto de estudio”. Los *objetos del objeto* son: 1) el Estado; 2) la sociedad; 3) el gobierno; 4) el poder; 5) el poder ejecutivo; 6) los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial); 7) poderes públicos; 8) la burocracia; 9) la organización; 10) hecho administrativo; 11) estudio del sistema; 12) como políticas públicas (*policy*); 13) como gerencia pública (*management*); 14) como gobernanza (*governance*), y 15) estudio de las instituciones. Cada uno de esos *focus* del “objetos” de estudio” tiene sus propias características y genera sus adecuados productos, categorías, alcances, limitaciones y resultados.

Objetos y campo de estudio de la administración pública

Las anteriores líneas son un preámbulo que permiten ubicar los trabajos que se describen en el número 3 de la revista *Cognita* que hoy me toca presentar: “Objetos y campo de estudio de la Administración Pública”, que describe los diferentes enfoques e interpretaciones del problema del objeto de estudio de la administración pública, desde disímiles estudios que incluye este número.

II.

La línea de investigación *Gobierno y Asuntos Públicos del Grupo de Investigación Estudios Interdisciplinarios sobre Poder, Gobernabilidad y Actores*, de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Tlaxcala (UAT), propone el *Dossier* temático en comento. En este caso, uno de los principales objetivos de este número es poner sobre la mesa la preocupación por recuperar la discusión teórica y epistemológica sobre el estatus actual de la disciplina, y después fijar el rumbo del tipo de administración pública que es necesario construir y discutir desde la investigación en el campo disciplinario.

En primer lugar, se abre el presente número temático con la guía teórica que corresponde al pensamiento administrativo de Bonnin. Maviel Luna Hernández, docente en el Programa Académico en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, realiza un homenaje al fundador de la Ciencia de la Administración Pública, Charles-Jean Baptiste Bonnin, al reseñar su obra *Compendio de Principios de Administración Pública* (1808), que sienta las bases de una ciencia de la administración que se compone de principios de naturaleza universal e invariable como los que construyen y componen la sociedad, así como la concepción de Bonnin en el sentido de que la administración pública es el “gobierno de la comunidad”.

Secuencialmente, en la revista se insertan nueve artículos científicos que pueden separarse en tres momentos. El primer momento que puede llamarse teórico epistemológico, el segundo momento que trabaja sobre la descripción de algunos objetos de estudio de la administración pública, y el tercer momento desciende sus estudios a un nivel de la realidad concreta.

En el primer momento destaca el artículo «Horizontes epistemológicos de la administración pública», de Emma Beatriz Barrientos Mercado y Germán García Montea-legre, profesores de la UAT. El artículo tiene como fin aportar a los estudiosos e interesados en la administración pública, un acercamiento al análisis del objeto de estudio y el estudio del objeto de la misma. Los autores afirman que la relación que guarda la administración pública con las ciencias sociales puede fortalecer su campo de estudio enfatizando su carácter de ciencia. La postura que asumen es que mencionan los poderes del Estado, resaltando al poder ejecutivo como *lucus* de la administración pública. Por último, abordan diversos aspectos relacionados con el quehacer gubernamental,

haciendo referencia a sus características, atribuciones y actividades que buscan el bienestar de la sociedad; además, llevan a cabo un breve análisis de los diversos objetos de estudio de la administración pública, a la que consideran multifacética.

«Pluralismo y tradiciones administrativas. Una reflexión sobre el conocimiento en el campo de la administración pública», es el documento que presenta Porfirio Mauricio Gutiérrez Cortés, profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). El artículo, a partir de Foucault, intenta comprobar un supuesto: el fenómeno del conocimiento científico es en sí, cultural, valorativo e histórico. Gutiérrez sostiene que el campo de conocimiento no puede identificarse de forma exclusiva con ideas y supuestos articuladores de una única tradición filosófica o epistemológica. Por ello, refiere distintas aproximaciones a su objeto simbólico o material de investigación. Las implicaciones de este escenario de discusión resultan vastas para el campo de conocimiento e investigación de la administración pública, asociado generalmente con un contenido empirista e instrumental.

Afirma que siendo posible dimensionar en su desarrollo contemporáneo a la administración pública, más allá de la hegemonía angloamericana, hay otras formas de conocer, investigar y tratar de construir soluciones a sus problemas centrales. Enfatiza en reconocer la importancia de distinguir una lectura plural y heterogénea de sus contenidos teóricos y tradiciones epistemológicas, de manera que ello permita contribuir a observar y enfrentar, con alternativas enriquecidas, los retos para dimensionar las particularidades de nuestra tradición administrativa.

En el texto «La administración pública desde el enfoque del nuevo institucionalismo», de Jaime Espejel Mena, profesor de la UAEM en el Centro Universitario Zumpango, destaca la importancia que ocupa el cambio y las instituciones consideradas como marco teórico del nuevo institucionalismo en los marcos teóricos de las Ciencias Políticas y la Administración Pública. Espejel enfatiza la revisión del concepto de cambio institucional como categoría central del nuevo institucionalismo en la administración pública como disciplina. El análisis neoinstitucional se realiza desde la descripción y estudio de los diferentes enfoques que integran al nuevo institucionalismo, y se concluye planteando que para estos enfoques, el cambio institucional de las organizaciones presenta rasgos formales e informales, y donde las identidades e instituciones explican los rasgos que integran la actividad de gobernar y de la administración pública en acción.

En un segundo momento, se discuten concretamente algunos de los objetos de estudio de la administración pública, como la gobernanza, la importancia de la ciudadanía en modo de gobernanza y la Nueva Gerencia Pública (NGP), que ubican sus objetos dentro del estudio de la administración pública.

«La gobernanza en las organizaciones. Hacia un modelo en la administración pública mexicana», trabajo de Om Christian Alvarado Pechir, funcionario público en el

Objetos y campo de estudio de la administración pública

gobierno del Estado de México, señala que ante el surgimiento del modelo de la gobernanza —o gobernancia, que es el vocablo más utilizado, aunque prefiere hacer uso de gobernancia— y los intentos por definirla, se han estructurado ventajas dentro de las formas de gobernar, sobre todo en el fortalecimiento de las democracias en un mundo emergente de gobiernos participativos. El concepto de gobernanza está siendo utilizado en diversas subdisciplinas de las ciencias sociales. A pesar de que hay numerosas diferencias en la manera en que es definido y utilizado, existen elementos comunes tales como el énfasis en las reglas y las cualidades de los sistemas, la cooperación para incrementar la legitimidad y la eficacia, y la atención a nuevos procesos y acuerdos público-privados.

Alvarado señala que en el modelo de gobernanza, la legitimación del gobierno dependerá en gran medida de la calidad de los servicios públicos y de la forma en que sean suministrados hacia la satisfacción de necesidades de la población. El éxito aparente del concepto se refleja en la necesidad social de nuevas iniciativas basadas en la realización de crecientes interdependencias sociales. El modelo de gobernanza, aplicado en las organizaciones del sector público, puede representar un modelo alternativo, cuyo fin sea el de lograr organizaciones más horizontales y menos jerárquicas que reduzcan las trabas burocráticas que impiden una su eficacia.

En el texto «Construcción y ejercicio de la ciudadanía en la gobernanza. Un análisis teórico conceptual», de Vida Inés Vargas Cuanalo, Víctor Manuel Rosales Muñoz y Saúl Molina Mata, profesores de la UAT, analizan desde una perspectiva teórica, la categoría de participación ciudadana para determinar sus alcances y alternativas de fortalecimiento en el marco de la gobernanza. Los autores afirman que los gobernantes deben establecer una nueva relación con los gobernados. Sostienen que con esta interacción, los ciudadanos no pretenden su afiliación o tutela, sino lo que realmente exigen son acciones públicas efectivas y espacios reales de deliberación e injerencia en la toma de decisiones sobre los problemas que les afectan. Por ello, la participación ciudadana no es un simple acto de consulta o limitado a la manifestación de quejas y denuncias. Para los autores, es una oportunidad que les otorga facultades decisorias o resolutorias, y será posible entonces que esta participación se convierta en una fuente de ideas, recursos y proyectos.

Yanella Martínez Espinoza, profesora adscrita al Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en su artículo «Implicaciones en el establecimiento de la Nueva Gerencia Pública en México», parte de la premisa de que con la introducción de la NGP, se da una reconfiguración de sus fronteras, sus límites y funciones entre los sectores público y privado. Para Martínez, es con la concepción privatista y mercado-céntrica de la NGP que se adoptan políticas de privatización, descentralización y tercerización orientadas a la reducción de la intervención estatal en los

asuntos públicos. Afirma que se adoptan valores de eficiencia, eficacia, individualismo, competencia, por valores de equidad y seguridad. Busca explicar las implicaciones que trajo el establecimiento de la NGP en México, bajo esta lógica neogerencial y de mercado que justifica la modernización de la administración pública.

El tercer momento lo integran tres artículos con enfoques diversos: la seguridad social y la administración pública; la prevención de la violencia institucional como garantía de los derechos humanos, y un estudio comparativo de movilidad estudiantil internacional.

En «Administración pública y seguridad social en el último medio siglo en México (1970-2020)», de Rodolfo Ortiz Ortiz, profesor de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, se analiza la evolución del derecho administrativo y social en el periodo de 1970 al 2020 en nuestro país. Para ello, se atiende en primer lugar a la conceptualización y generalidades del derecho administrativo desde la óptica de su objeto de estudio, es decir, la administración pública. Después Ortiz lleva a cabo un desglose sobre las distintas acepciones, clasificaciones, conceptos, características y fines de la administración, haciendo hincapié en que es precisamente el análisis de estos fines u objetivos lo más importante. El autor llega a la conclusión de que, sin importar al autor a quien se acuda, una constante relativa al fin último de la administración pública es la búsqueda del bien común.

En el desarrollo del artículo, se analiza cómo desde la promulgación y entrada en vigor de la Constitución Política de 1917, se ha tratado de garantizar este bienestar a la población nacional. Inicialmente, se lleva a cabo un repaso sobre los antecedentes de la seguridad social en nuestro país, con base en el ya referido texto constitucional federal, y se elabora una cronografía sobre las distintas instituciones surgidas a partir de la segunda década del siglo pasado, hasta llegar a 1970, año clave en el desarrollo de este documento.

Karla Patricia Astorga Grande, profesora de la UAT, en su artículo intitulado «La prevención de la violencia institucional como garantía de los derechos humanos en México», aborda la condición jurídica de las políticas públicas para la prevención de la violencia institucional, a partir de la proyección de los derechos humanos en cada uno de los escenarios de conflicto entre el gobernante y los gobernados. En un país como México —señala Astorga— donde la criminalidad ha originado numerosos escandalosos, no se pueden comprender esas cifras sino a la luz de la violencia institucional por parte de los servidores públicos.

«Perspectivas sociales en España, Brasil y México. Aportes desde la movilidad estudiantil internacional», es un documento que enlista la participación de Favián Aquihuatl Denicia, Laura Zulema Aradillas Cabrera, Xan Malvar Torres, Jhade de Almeida y López y Leandro Gabriel Flamino, profesores y estudiantes de la UAT. El artículo sostiene que la movilidad estudiantil como punto de enriquecimiento

Objetos y campo de estudio de la administración pública

académico, brinda espacios de convergencia para realizar derecho comparado y analizar la realidad social en diversos contextos sociales. A partir de la experiencia personal de estudiantes de movilidad provenientes de España y Brasil, se permite analizar en esos países y en México las tendencias de los gobiernos respecto de las políticas públicas que se aplican en el sector social.

Por último, se añade una reseña bibliográfica que se circunscribe a la temática del *Dossier*. La reseña es de la obra *La Administración Pública como Ciencia. Su objeto y estudio*, de quien esto escribe, que fue publicada en 2001 por el Instituto de Administración Pública del Estado de México y Plaza y Valdés. La reseña fue elaborada por Beatriz Ortega Cabrera, estudiante de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UAT, quien ha participado en diversos congresos internacionales.

Sólo me resta felicitar a los integrantes de la línea de investigación *Gobierno y Asuntos Públicos del Grupo de Investigación Estudios Interdisciplinarios sobre Poder, Gobernabilidad y Actores*, de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, por la integración de este nuevo número de la revista *Cognita*, que estoy seguro servirá para dar a conocer algunos de los objetos de estudio de la administración pública y temas conexos de la agenda teórica de la disciplina.

Dr. José Juan Sánchez González

Ciudad de México, abril de 2020

Referencias bibliográficas

- Sánchez, J. (2020). *Fundamentos para una ciencia de la Administración Pública*. México: Tirant lo Blanch.
- Gladden, E. (1981). "La Administración Pública y la historia", en *Revista de Administración Pública*, México: INAP, Núm. 45, enero-marzo.
- Guerrero, O. (2001). *Teoría administrativa de la Ciencia Política*. Toluca: UAEM.
- White, L. (1964). *Introducción al estudio de la Administración Pública*. México: Compañía General de Ediciones.

HORIZONTES EPISTEMOLÓGICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Emma Beatriz Mercado Barrientos
Germán García Montealegre

Resumen:

El presente trabajo tiene como propósito aportar a los estudiosos e interesados en el tema, un acercamiento al análisis del objeto de estudio y el estudio del objeto de la Administración Pública, además de la relación que guarda con las Ciencias Sociales, para fortalecer su campo de estudio enfatizando su carácter de ciencia. Por otra parte, se mencionan los poderes del Estado, resaltando, de manera particular, al Poder Ejecutivo por su relación con el tema que nos ocupa. Se abordan diversos aspectos relacionados con el quehacer gubernamental, haciendo referencia a sus características, atribuciones y actividades que buscan el bienestar de la sociedad, y además se lleva a cabo un breve análisis de los diversos objetos de estudio de la administración pública, la cual se considera multifacética.

Palabras clave: Administración pública, objeto de estudio, estudio del objeto.

Abstract:

The purpose of this paper is to provide scholars and those interested in the subject with an approach to the analysis of the object of study and the study of the object of public administration, as well as the relationship it has with the social sciences to strengthen its field of study emphasizing by arguments its character of science, on the other hand the powers of the State are mentioned, highlighting in particular the executive power for its relation to the issue at hand, various aspects related to the governmental task are addressed by referring to its characteristics, attributions and

Objetos y campo de estudio de la administración pública

activities that seek the welfare of society, in addition a brief analysis of the various objects of study of public administration is carried out, which is considered multifacetic.

Keywords: Public administration, object of study, study of the object.

Introducción

La Administración Pública, como es bien sabido, ha manifestado una crisis de identidad, en la cual se ha cuestionado especialmente su cientificidad; para el presente trabajo, se considera que la administración pública es una ciencia, ya que como se menciona en la sociedad moderna, se tiene evidencia histórica y específica —desde las primeras civilizaciones hasta los grandes imperios— de la acción del gobierno.

La administración pública cuenta con identidad propia y se constituye como una disciplina que pertenece a las Ciencias Sociales, posee un estudio del objeto multifacético, cuenta con un campo de estudio independiente y autónomo que ha sido dinámico históricamente, de acuerdo con la evolución de las sociedades cambiantes, y como profesión se ha desarrollado, al igual que otras profesiones, favoreciendo el crecimiento del Estado administrativo. Actualmente, la administración pública ha obtenido grandes logros y éxitos debido a su alcance e impacto, como consecuencia del desempeño del gobierno a favor de intereses nacionales.

Dwight Waldo —citado por José Juan Sánchez González (2001)—, establece que la administración pública tiene tres acepciones básicas: 1) La actividad o proceso, que es tan antigua como el gobierno, 2) La disciplina de estudio es un conjunto de conocimientos que incluye conceptos, principios, categorías, métodos, teorías, etc., y 3) La enseñanza e investigación de la actividad pública se desarrolla en los siglos XIX y XX, teniendo como precedente su consolidación en los siglos XVIII —con el movimiento cameralista— y XIX —con el desarrollo de la ciencia administrativa.

Omar Guerrero afirmaba en 1981 que el objeto de estudio de la administración pública como disciplina, era la propia administración pública como actividad realizada por el gobierno, y como actividad organizadora del Estado que cumple la función de relacionar a este ente con la sociedad. “La administración pública es un objeto de estudio consistente en la mediación entre el Estado y la

sociedad. Es, por este hecho, un fenómeno identificable y definible" (Guerrero, 1981: 214).

Tanto la materia como la disciplina son objetos históricos, ya que de acuerdo con el análisis de las sociedades antiguas, las actividades administrativas se han desarrollado partiendo de cuestiones básicas realizadas en ese período, adicionales a las de carácter religioso o ceremonial, para posteriormente realizar funciones de mayor especialización aplicadas en los grandes imperios, y dar paso a las aportaciones de grandes estudiosos tanto en América como en Europa que vendrían a conformar la disciplina.

El objeto de estudio y el estudio del objeto de la administración pública se refiere a la materia, y la disciplina de la misma. Es considerado multifacético ya que incluye diversas orientaciones, como son: la actividad organizada del Estado y el gobierno que se remonta a la antigüedad. Desde el punto de vista de Omar Guerrero, ambos aspectos se encuentran plenamente identificados como la base en los que nace y se desarrolla la disciplina. Además, se cuenta con otros objetos de estudio como el poder, el poder ejecutivo, los poderes de la unión, así como a la burocracia, y la organización. Al ser las sociedades cambiantes y no estáticas, surgen los siguientes objetos de estudio: Public Management (manejo público) y las políticas públicas (policy), la institución estatal, el proceso administrativo.

La palabra administración, deriva de *ad* y *ministrare* que unidos significan "servir".

En el estudio de la administración pública, se afirma que el análisis de la historia del objeto de estudio de la misma, es muy amplio y de enfoque variado, ya que abarca más de veinte siglos, incluyendo la indagación de las primeras civilizaciones, la observación de los imperios y las aportaciones de los filósofos y teóricos de esta ciencia. Debido al trabajo exhaustivo que requiere esta sección, en este trabajo se menciona por su gran relevancia el estudio de la evolución histórica de la administración pública de manera general, ya que el detalle sería motivo de un estudio exclusivo y posterior.

Sánchez (2001) argumenta que la administración pública tiene un solo objeto de estudio, es decir, la actividad organizada del Estado, ampliamente analizada por expertos; sin embargo, para el presente estudio, se considera lo mencionado por Dubreuil, quien parafraseando a Max Weber, menciona que el Estado es una organización política constituida por instituciones burocráticas estables, a

Objetos y campo de estudio de la administración pública

través de las cuales se ejerce el monopolio del uso de la fuerza (soberanía) aplicada a una población dentro de unos límites territoriales establecidos (Dubreuil, 2010: 189). Como es sabido, la administración pública es la mediadora entre el Estado y la sociedad; como lo menciona Omar Guerrero, aquella compensa el divorcio entre ambos, siendo una forma de relacionar dos entes divididos (Guerrero, 1981: 73).

Dwight Waldo considera las siguientes definiciones típicas sobre administración pública: “es la organización y administración de hombres y cosas para alcanzar los fines del gobierno, también considera que es el arte y ciencia de administrar, aplicada a los asuntos del Estado” (Dwight, 1995: 1); además, menciona que tiene dos usos: “se emplea para designar el campo de investigación intelectual, disciplina o estudio, y el proceso de actividad —la administración de los asuntos públicos—”; por lo tanto, la administración pública es disciplina y actividad.

El estudio de la administración pública es sistemático y racional; su objeto de estudio es el gobierno, cuyo análisis se presenta desde los orígenes del hombre, cuenta con un campo de estudio; en las universidades la administración pública se imparte de manera profesional, por lo que alcanza el carácter de ciencia, pero en su ejercicio y práctica es arte. La administración pública es la acción racional destinada a la realización de objetivos públicos. Considerada como “actividad” y “estudio”, implica un cálculo continuo de los medios adecuados para alcanzar los fines públicos. También es acción racional cooperativa porque se integra dentro de una familia que podemos denominar “acción humana cooperativa”, que entraña un alto grado de racionalidad.

El estudio de la política y la administración pública van de la mano, ya que donde termina la política inicia la administración. La Ciencia Política pertenece a las ciencias sociales, que se encarga de la teoría y práctica de la política, así como también de los sistemas políticos y de la conducta que llevan a cabo los dirigentes políticos y los gobernados; la ciencia política surgió en la antigüedad en virtud de la existencia de formas de organización política, como por ejemplo *la polis* en Grecia; no obstante, existen estudios de la materia que indican que la política nació en el siglo XV, con el filósofo y político Nicolás Maquiavelo, cuya principal obra es *El príncipe*. La palabra política tiene raíces del griego antiguo. Norberto Bobbio, proponía dos acepciones de las Ciencias Políticas, una en sentido amplio y otra en sentido estricto, la primera abarcaría todos los estudios

relacionados con la política desde la antigüedad hasta nuestros días, y la segunda estudiaría al poder y como se ejerce en un colectivo humano, así como las relaciones en el mismo.

Podemos decir que la administración pública se apoya de otras ciencias sociales como son: la Ciencia Política, de la cual forma parte, en ella se pueden considerar temas como los partidos, la política, la opinión pública, la teoría política entre otros. Galindo retoma a Moreland, quien respecto a la relación existente entre la política y la administración, afirma: el campo de la ciencia puede ser más claramente definido con referencia a las relaciones entre política y administración. La política decide sobre los objetivos a lograr; la administración pone la política en ejecución o, dicho en otras palabras “hace las cosas” (Galindo, 2000: 96).

La ciencia política trata esencialmente con los métodos por los cuales se formula la política pública, y la emparentada ciencia de la administración pública comienza donde la política termina. Es decir, decisión y ejecución. Como todos sabemos, existe una marcada diferencia entre administración pública y administración privada, en infinidad de aspectos son semejantes, pero existen a la vez diferencias significativas, entre las cuales enunciamos:

- El gobierno existe para servir a los intereses generales de la sociedad, mientras que una empresa comercial sirve a los intereses de un individuo o grupo.
- El gobierno es, entre todas las asociaciones, la que tiene la autoridad política suprema.
- La autoridad del gobierno está sancionada por el monopolio de la violencia.
- La responsabilidad del gobierno corresponde en su exigencia a la naturaleza y dimensión de su poder (Muñoz, 1973: 52-53).

El debate entre la administración pública y la privada se considera determinante para la génesis y evolución de la administración pública, por lo que existen diferencias estructurales entre ambas que derivan en lo siguiente:

- La tarea del gobierno es enorme, compleja y difícil.

Objetos y campo de estudio de la administración pública

- La universalidad y soberanía del gobierno suponen que éste ha de resolver los conflictos de intereses privados, tratando de alcanzar el máximo de bienestar general.
- El gobierno es responsable ante el pueblo.
- Los gobernantes en todos los niveles representan un poder inmenso de coacción, frente al cual se requieren protecciones especiales. Su desempeño es evaluado constantemente por los actores involucrados.
- La eficiencia de una entidad gubernamental no debe medirse solo por la maximización de sus ingresos o por la minimización de sus gastos, sino por la calidad e intensidad con que realice los propósitos públicos (Muñoz, 1973: 54).

Podemos concluir que los estudiosos de la administración privada (Taylor, Fayol, Gulick, Urwick, Barnard y otros) también han aportado al estudio de la administración pública. La historia toma relevancia como parte fundamental para el estudio de la administración pública —en donde Taylor propone el estudio de los fenómenos como modelo, y el estudio de tiempos y movimientos de los trabajadores—, ya que se interpreta el pasado para comprender el presente y poder proyectarse hacia el futuro; al indagar sobre la historia, se puede ir analizando las partes de un todo en un contexto determinado, para la explicación de los fenómenos sociales.

Por otro lado, el enfoque de la antropología es fundamental para el analista de la administración pública, en el objetivo de entender la complejidad de las sociedades, así como la sociología —que trata cuestiones de poder, ocupaciones, familia, castas—, para su fácil aplicación en las cuestiones administrativas, como lo presenta Max Weber en el análisis que realiza sobre la burocracia, definida como “una institución o complejo de instituciones, que poseen unas ciertas características definibles o describibles”, por lo que se hace necesario conocer y describir las particularidades de los diversos grupos sociales que componen a la sociedad.

A su vez, la economía estudia el sistema de producción y distribución de bienes económicos, y se relaciona con la actividad administrativa al incluir las finanzas públicas, el presupuesto y la administración fiscal, ya que son

importantes para estas disciplinas, además del estudio de las corporaciones o las empresas concebidas como sistemas de poder, siendo su análisis paralelo desde cada enfoque.

Tebemos también a la administración de negocios (privada), disciplina análoga que converge en ciertas temáticas. Podemos concluir que la política y la administración son fenómenos que van juntos. En las ciencias sociales antes mencionadas, aparecen los problemas éticos y técnicos, los cuales deben sopearse siempre en relación con los medios y los fines. A su vez, tenemos la presencia del derecho, en tanto cuerpo de normas de conducta sancionadas por la autoridad del gobierno, y es el instrumento del que se vale el administrador público, ya que brinda el marco legal que regula su quehacer y las relaciones con los diversos actores involucrados; su importancia radica en el hecho de que toda situación administrativa tiene elementos jurídicos y toda situación jurídica tiene elementos administrativos, y presenta especial relación con diversas ramas del derecho (derecho administrativo, público, constitucional).

El gobierno por medio de las instituciones se allega a la sociedad, para atender sus demandas, y mediante éstas el Estado se relaciona con la sociedad. Podemos decir que en el siglo XX se hace necesario reinventar al gobierno, para lograr la eficiencia en su quehacer; Osborne (1995) menciona el reconocimiento al esfuerzo que hace el gobierno para realizar su función y se cree que puede salir adelante con algunas adecuaciones en su práctica; el gobierno toma decisiones que afectan a la comunidad en diversos temas como son la construcción de autopistas, atención a la gente sin hogar, cuestiones relacionadas con la educación, defensa nacional, protección del medio, protección policial, sistemas de agua, drogadicción, crimen, pobreza, carencia de vivienda, analfabetismo, residuos tóxicos, basura, efecto invernadero, asistencia médica entre otros, por lo que podemos ver que su campo de acción es muy vasto, ante lo cual se propone trabajar con un gobierno eficiente que atienda necesidades industriales, respondiendo eficazmente a la sociedad de la información, con una economía basada en el conocimiento, y donde el problema no reside en la gente, reside en los sistemas arcaicos en los cuales se trabaja.

La existencia de un Estado fuerte, pesado y omnipresente, condujo a la ineficiencia, desperdicio y corrupción; esto combinado con el neo-liberalismo económico actuaron para modificar la teoría y práctica de la administración pública tradicional. Otra circunstancia que se presentó fue la desaparición de los

regímenes comunistas en Europa y en Asia. Es necesaria la utilidad y pertinencia de la Nueva Gestión Pública (NGP) en un mundo cada vez más cambiante en lo económico, político, e interdependiente.

Dentro de los principales conceptos y procedimientos que conforman la NGP encontramos:

- *Sector público constreñido a las funciones intrínsecas del Estado.*

Muchos gobiernos democráticos habían extendido la esfera de acción del Estado a campos de actividad económica y social que le eran ajenos, es decir, se transformaron en aseguradores, banqueros, financieros, agricultores, hoteleros, productores de materias primas, fertilizantes, vendedores de toda clase de bienes y servicios; fabricantes de bicicletas, autos, barcos, aviones y aun empresarios del negocio del entretenimiento y diversión. El Estado hacía la competencia a los empresarios privados; al extenderse la actividad estatal, las tareas quedaron centralizadas en el sector público absorbente, pesado, con una enorme burocracia con desperdicio y poca eficiencia. Se hizo necesario un gobierno pequeño, modesto y constreñido a sus tareas fundamentales. Esto se llevó a cabo tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo.

- *Gobierno que no sea propietario.*

Las actividades que el sector privado puede realizar con un aceptable nivel de eficiencia se deben privatizar, igual que las empresas y los organismos que las llevan a cabo. Para lograr esto, se requiere del diseño de una política pública compleja que exige numerosas definiciones de carácter estratégico, tales como la creación de unidades encargadas de llevar los procedimientos para privatizar; el establecimiento de procesos que tienen que ver con la valuación de los activos, la fijación de los valores de venta del negocio en marcha y la selección del sistema de venta: licitación, subasta pública, etc., además de los agentes financieros que se encargan de efectuar la negociación con los futuros compradores, la forma de pago y el destino de recursos, limpia de las empresas para poder venderlas, es decir, la solución de problemas de endeudamiento y a los pasivos contingentes, en especial los de naturaleza laboral; esto es necesario porque de otro modo no se puede facilitar la privatización; además, se requiere de una entidad de control y evaluación autónoma que favorezca la transparencia de los procesos.

- *Burocracia reducida.*

En algunos gobiernos se estila usar al sector público como fuente de empleo, y esto se presenta cuando la capacidad del país no genera crecimiento.

El poder es la facultad que tienen determinadas personas de mover voluntades individuales o colectivas; se afirma que los Estados modernos se organizan a través de la división tripartita de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. El primero se asienta en el Congreso de la Unión, el cual se divide en dos cámaras: la de diputados y la de senadores; le corresponde expedir y modificar las leyes, y al poder judicial le atañe administrar la justicia mediante la aplicación de las leyes y “resolver controversias judiciales entre particulares, entre particulares e instituciones y entre las instituciones mismas” (Olmedo, 2001: 117).

En lo que se refiere al poder ejecutivo, su función primordial es organizar, planificar, ejecutar y evaluar las acciones de gobierno en beneficio del país, recayendo esta responsabilidad en nuestro país en el presidente de la república. Actualmente, entre otras funciones, al poder ejecutivo le corresponde realizar las actividades relacionadas con la administración pública mediante dependencias de las que se vale el Estado, para lograr el correcto funcionamiento del mismo, poniendo en práctica decisiones a favor de acciones específicas.

Entre otras funciones que le corresponden al poder ejecutivo se incluyen: poner en práctica las leyes; planificar y ejecutar el presupuesto anual; diseñar y ejecutar políticas en las áreas de educación, salud pública, cultura, deportes, finanzas, economía, comunicaciones, etc.; delegar funciones a nivel nacional, regional, y municipal; proponer reformas o ajustes en el sistema de impuestos; representar al Estado en el ámbito internacional; dirigir la política exterior; proponer y/o firmar tratados internacionales; proteger a la nación de ataques extranjeros y velar por la paz interna. De esto se puede decir que la adecuada estructura gubernamental aunada al eficiente manejo de los recursos al interior de las instituciones, propicia resultados eficaces.

El Estado se vale de la burocracia, entendiéndose como un cuerpo profesional de funcionarios y empleados en una pirámide jerárquica que opera bajo normas, reglas y procedimientos impersonales y uniformes, que trabajan para él (Pagaza, 1984).

Con el propósito de formar cuadros de profesionales expertos en el área que les lleven a eficientar su quehacer, la administración burocrática no es el medio más eficiente para alcanzar cualquier meta cooperativa, pero es un medio

Objetos y campo de estudio de la administración pública

efectivo de cooperación racional en el logro de metas. Actualmente el paradigma burocrático ha sido rebasado por el paradigma pos burocrático, cuyas características son: resultados valorados por los ciudadanos, calidad y valor, producción, apego al espíritu de las normas, identificar misión, servicios, clientes y resultados, entrega valor (valor público), construir la rendición de cuentas, fortalecer las relaciones de trabajo, entender y aplicar normas, identificar y resolver problemas, mejora continua de procesos, separar el servicio del control, lograr apoyo para las normas, ampliar las opciones del cliente, alentar la acción colectiva, ofrecer incentivos, evaluar y analizar resultados, practicar la retroalimentación.

En el desarrollo de la administración pública se presentan cambios no sólo en su dimensión sino también en la manera de gestionar dando origen al término de “Management Público” conocido también como Gestión Pública, definida como el conjunto de técnicas con el propósito de obtener objetivos con el mínimo de recursos disponibles, apoyándose en las prácticas exitosas de la administración privada. Además, la Secretaría de la Función Pública (SFP) la concibe de este modo:

La Gestión Pública se puede definir como la aplicación de todos los procesos e instrumentos propios de la administración pública para lograr los objetivos de desarrollo y de bienestar de la población; de ahí que la mejora de la Gestión Pública implica un mejor aprovechamiento de dichos procesos para maximizar la calidad de los trámites y servicios que presta la Administración Pública Federal, a fin de satisfacer las expectativas de los ciudadanos” (SFP, 2013).

Ambos sectores tanto el público como el privado, comparten tópicos en lo relativo a personal, salarios, formas de actuación, entre otros. Por otro lado, permite mayor flexibilidad en lo que se refiere a la uniformidad, reglas y procedimientos sobre la actuación de la administración pública en temas de personal, contratos y estructura financiera.

El término políticas (policy) es una expresión que se refiere a tener razones o argumentos racionales que incluyen: la presunción de que se comprende un problema y que éste tiene una solución, es decir, expone el problema y las

alternativas de solución, siendo una forma en la que los gobiernos buscan legitimarse ante la sociedad.

Las políticas son el diseño de una acción colectiva intencional; el curso que toma la acción como resultado de las decisiones e interacciones son los hechos reales que la acción produce. En este sentido, las políticas son el curso de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés. El concepto de políticas presta atención a lo que de hecho se afecta y lleva a cabo, más que a lo que se propone y quiere. Las políticas se conforman mediante un conjunto de decisiones, y la elección entre alternativas. Las políticas públicas son

Cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad (Chac, 2002: 70).

Las políticas públicas son soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos, se desprenden de la agenda pública, y son habitualmente la segunda mejor opción respecto a una política óptima en lo sustantivo; permiten orientar la gestión de un gobierno para alcanzar sus objetivos. El diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas, son una parte fundamental del quehacer del gobierno. Una política es un plan para alcanzar un objetivo de interés público. El Análisis de las Políticas Públicas (APP), es un enfoque de carácter aplicado que se ubica entre la ciencia política y la ciencia de la administración, y para caracterizar este enfoque, se consideran los siguientes aspectos: lo público, las políticas y el análisis.

El calificativo de “público”, se refiere a la esfera o dominio de la vida que no es privada ni individual, sino común y que con frecuencia requiere regulación o intervención gubernamental o social. En este sentido, cabe hacer varias consideraciones: el análisis de lo público requiere de enfoques diferentes a los utilizados para analizar las cuestiones pertenecientes al ámbito de lo privado; lo público y lo privado no son esferas independientes, claramente separadas la una de la otra, sino que entre ellas hay una relación de interdependencia. En relación a la demarcación entre lo público y lo privado, no hay fórmulas para

todo tiempo y lugar. La separación entre lo público y lo privado es una decisión política de gran impacto social.

Las políticas, el significado moderno de “policy”, data de la segunda post-guerra. El Estado democrático liberal moderno que toma forma en dicho periodo pretende definir su legitimidad en términos de políticas: a través de las políticas públicas se amplía y se intensifica la intervención del Estado en la sociedad y en la economía. Constituyen una expresión de racionalidad política: tener una política en algún sector de actividades equivale a tener razones o argumentos racionales que permiten comprender tanto un problema, como una solución. Una política pública es un marco de orientación para la acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico. Son conjuntos de decisiones, objetivos y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento dado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.

El análisis, a principios del siglo XX, empezó a fraguar la idea de que los gobiernos podrían solucionar los problemas de la población mediante políticas públicas. Así surgieron las ciencias de políticas, a partir de los trabajos de Lasswell y Lerner.

En el ámbito internacional, se consideró prioritario impulsar la reforma administrativa, la cual presenta experiencias significativas de varios países con el enfoque de un nuevo paradigma dominante integrado por teorías, herramientas, discursos, retórica y dogmas que provienen principalmente de la economía, la ciencia política, del gerencialismo y de la teoría de las organizaciones; no obstante, los estudiosos e involucrados con la administración pública y el gobierno han priorizado el discurso gerencialista más que los fundamentos del análisis y discusiones así como las bases conceptuales de las corrientes que componen a la nueva gerencia pública, pues ésta en su origen se diseña para responder a las necesidades administrativas propias de países anglosajones y que difieren de realidades de países como el nuestro (México); en este contexto es necesario que los cambios políticos no influyan determinadamente a la administración pública: se requiere fortalecer los marcos normativos existentes.

Durante los años 90's, la nueva gerencia pública “Reemplaza la administración pública jerárquica y reglamentada por una gerencia basada en el desempeño” (Pardo, 2004: 105); además, en el ámbito internacional se presentan situaciones relacionadas con la creciente interdependencia entre países en el ámbito

económico, derivado principalmente de las crisis económicas de los 70's y 80's, además del incremento de las exigentes demandas de parte de los ciudadanos en relación con el ineficiente actuar del gobierno.

La NGP busca satisfacer las necesidades de los ciudadanos a través de una gestión pública eficiente y eficaz. Para este enfoque, es imperativo el desarrollo de servicios de mayor calidad en un marco de sistemas de control que permitan transparencia en los procesos de elección de planes y resultados, así como en los de participación ciudadana; la NGP es el paradigma donde se inscriben los distintos procesos de cambio en la organización y gestión de las administraciones públicas.

Los mecanismos propuestos por la NGP, contabilizan a las organizaciones gubernamentales autónomas, la rendición de cuentas precisa y mensurable, transparencia, controles por incentivos y resultados más que por procesos ya que éstos permiten reducir las inercias burocráticas y los nichos de poder que se presentan en los procesos y trámites, evaluación del desempeño mediante el servicio civil de carrera (profesionalización), ya que permite proteger el trabajo de la administración pública de las influencias políticas (legalidad), permanencia en la carrera administrativa, incorporación de la calidad total en sus procesos, poniendo especial énfasis a la atención al cliente, a la contratación del personal e integrando presupuestos por resultados, los ciudadanos pueden evaluar la calidad, cantidad y oportunidad de los bienes y servicios recibidos, todo esto con el propósito de encontrar soluciones viables a la problemática existente y reformas efectivas.

Esta innovadora corriente viene a enriquecer a la administración pública progresiva, debido a que la implementación de la nueva gerencia pública es una decisión donde los actores gubernamentales y políticos toman decisiones de política pública, con bases estructurales y coyunturales.

La burocracia excesiva no sólo es costosa, también genera ineficiencias en el aparato de gobierno, ya que se crean demasiados niveles jerárquicos y se hacen más lentos los procesos de toma de decisiones; además, se propicia la corrupción. Los países subdesarrollados se encuentran sub administrados, ya que disponen de menos empleados públicos por cada mil habitantes, y el problema es que estas burocracias se encuentran centralizadas en un doble aspecto: por un lado, la mayoría de los servidores públicos trabajan para el gobierno nacional y no para las autoridades locales, y por otro, los empleados se hallan

concentrados en las capitales, obligando al público a desplazarse al centro político-administrativo para la realización de sus trámites. Se pretende una burocracia modesta en su dimensión eficiente y en permanente capacitación, ya que así sería un poderoso impulsor del desarrollo y del bienestar para la sociedad.

- *Un gobierno orientado por reglas de competencia, en particular, en la prestación de los servicios públicos.*

Se afirma que hay que favorecer un gobierno competitivo, hacia la introducción de competencia en la prestación de los servicios públicos, pues se le atribuyen ciertas ventajas, como por ejemplo: mantener bajos los precios, responder con rapidez a las demandas y buscar con mayor esfuerzo satisfacer a los clientes.

- *Un gobierno exigente en la administración presupuestal que mantenga equilibrio financiero con cero déficits o cercano a cero.*

Los gobiernos modernos buscan favorecer finanzas públicas sanas y transparentes, se deben cambiar los hábitos presupuestales del poder ejecutivo, por ejemplo, que señale: propósitos, misión, metas y resultados esperados.

- *Un gobierno que establezca el menor número posible de restricciones a las actividades privadas; que desregule las esferas de acción privada.*

Una de las caras del gobierno, es la excesiva regulación de las actividades privadas; por un lado, se reglamentan las actividades económicas de los privados y por otro, los trámites que deben cumplirse cuando se solicita algún servicio del gobierno. La excesiva reglamentación produce irritación, pero adicionalmente, genera ineficiencias, pérdidas de tiempo, altos costos y corrupción.

- *Un gobierno con liderazgo.*

Un gobierno que convoque y convenza a la sociedad para que actúe, no un gobierno que trate de hacer todas las cosas por sí mismo, un gobierno que deje en manos de la comunidad la prestación de la mayor cantidad de servicios y de acciones.

Esto implica un cambio fundamental en las concepciones, las actitudes y las conductas de parte de los funcionarios. Busca que los problemas sociales no sólo se transformen en obligaciones de la autoridad, sino que sean también, parte de las responsabilidades de la comunidad en temas como: seguridad, separación de la basura, disminución y recolección de la misma, limpieza de banquetas y

de la calle, eliminación de fugas de agua, disminución de gases contaminantes de autos; el establecimiento del drenaje sanitario y pluvial, cuidado de parques y jardines, reforestación y protección de árboles en zonas verdes, protección de los ríos, reciclaje de materiales, entre otros. En todas estas actividades, ciudadanía y gobierno deben participar conjuntamente, organizarse para resolver situaciones. La NGP propone lo siguiente: Una comunidad se compromete más con sus miembros que el prestador profesional de servicios con sus clientes.

La comunidad entiende mejor sus propios problemas que los profesionales de los servicios. Los burócratas entregan servicios; la comunidad resuelve problemas y la autoridad ofrece servicios. Las comunidades son más flexibles y creativas que las burocracias de un gran municipio, las comunidades hacen cosas con menos dinero. Las comunidades tienen más posibilidades de actuar con normas rigurosas de conducta que las burocracias. Las comunidades tratan de aprovechar la capacidad individual de sus miembros; las burocracias siempre quieren comprar lo que hace falta. Un gobierno que delegue el mayor número de atribuciones a otros órdenes gubernamentales más cercanos a la gente. El gobierno central, federal o nacional debe delegar atribuciones a los gobiernos provinciales, departamentales, estatales y municipales o comunitarios debido a que están más cerca de la gente, porque en ese contexto surgen y se resuelven los problemas.

- *Un gobierno interesado en los resultados de sus acciones y no únicamente en las ventajas intrínsecas de sus programas; que sepa medir los resultados de sus actividades.*

En un proceso político normal, la mayoría de funcionarios que toman decisiones no discuten con amplitud cuáles son los resultados que esperan obtener con el dinero que están gastando para la ejecución de un programa, como en otras instancias, esto es, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y organizaciones privadas, donde el fracaso administrativo tiene resultados negativos como la quiebra en los proyectos; por el contrario, en los gobiernos el fracaso administrativo no conduce a la quiebra, y en el peor de los casos se traduce en la no reelección. En este escenario no importan los resultados, lo que se busca es la percepción de las personas con relación a los mismos, por lo que se recomienda que el gobierno sea eficiente en la aplicación de los recursos para obtener mejores efectos. Es deseable que en los gobiernos se tenga con claridad la relación de las metas esperadas en cada uno de los programas. Se sugiere que

cada administración evalúe sus resultados en función del desempeño del personal, lo que motivará a realizar mejor sus actividades. El uso de las tecnologías en la administración pública permite eficientar los resultados de las evaluaciones con mayor precisión y en corto tiempo.

- *Un gobierno que ponga énfasis en la ejecución de las políticas públicas y no sólo en su formulación.*

Las tecnologías de la información presentan avances tales, que facilitan el análisis a fondo de las políticas públicas que son puestas en marcha por los gobiernos. La realización de políticas públicas exitosas, puede verse favorecida con la utilización de expertos tanto nacionales como internacionales. En los últimos tiempos a nivel internacional, se ha mejorado la capacidad para la elaboración, formulación y análisis de las políticas públicas.

- *Un gobierno que preste atención a sus ciudadanos, que se oriente por las demandas reales de la población, no por las ideas brillantes de algún político o burócrata de alto rango.*

Los gobiernos democráticos existen para satisfacer a sus ciudadanos, algunas oficinas gubernamentales padecen ceguera para satisfacer a sus clientes, y esto se debe a que no obtienen sus fondos de la tesorería del gobierno ya que sus clientes son cautivos. Es indispensable escuchar a los ciudadanos mediante encuestas, entrevistas y otros métodos.

- *Un gobierno que sepa ganar dinero y gastarlo racionalmente.*

Entre los principales problemas que impiden que una oficina genere ingresos, encontramos la concentración de lo recaudado por finanzas con la poca probabilidad que lo generado por la oficina retorne a ésta para su propia operación o mejora, y esto desmotiva cualquier intento de generar ingresos. Por lo anterior, resulta primordial buscar los mecanismos para que los ingresos o parte de ellos generados por la oficina, puedan ser utilizados en la operación de la misma, bajo un esquema de transparencia, rendición de cuentas, y posteriormente buscar la aplicación de cobro en ciertos servicios que de forma equitativa puedan aplicarse a los ciudadanos que pueden pagar por aquellos, y establecer acciones que beneficien a las familias menos favorecidas, por ejemplo: campos de golf, parques recreativos, transporte colectivo, expedición de pasaportes, autopistas, aeropuertos entre otros.

- *Un gobierno previsor, que se anticipe, no sólo que dé solución a lo que ya ocurrió (prevenir mejor que remediar).*

Trabajar en la prevención resulta más productivo para un gobierno que atender las consecuencias; un ejemplo muy común es la atención a la salud y al crimen, es decir, tomar acciones de prevención y no en atender enfermedades y perseguir criminales respectivamente. Resulta menos costoso prevenir los problemas y no combatirlos cuando ya se han presentado.

- *Un gobierno participativo, que sepa delegar y que quiera hacerlo.*

Este tipo de gobierno tiene la capacidad de delegar: autoridad, funciones, atribuciones y el trabajo subordinado. La descentralización entendida como un procedimiento que redistribuye poder, autoridad y funciones en otros niveles de gobierno (municipales y regionales), es otra de las ventajas de las instituciones que operan en forma descentralizada: son más flexibles que las centralizadas, ya que responden inmediatamente a los cambios y necesidades de sus clientes, son más eficientes porque los trabajadores están más cerca de los problemas y de las oportunidades, pueden encontrar mejores soluciones con el apoyo de la institución; son innovadoras, existe mayor compromiso de los empleados con la institución y más productividad. Para que la delegación y descentralización operen adecuadamente, es importante involucrar tanto a las esferas directivas como a empleados de menor nivel, en la definición del problema y solución, es decir, cambiar la forma de administrar con la gerencia participativa. Para alcanzarla, se requiere de una administración que brinde gran apoyo a sus empleados; una estructura de organización menos rígida; contar con mayor información y más opiniones de los involucrados en la toma de decisiones; dar sentido de pertenencia al equipo de trabajo; autonomía de actuación. La delegación, descentralización y gerencia participativa, permiten contar con una estructura de organización más horizontal, eliminando niveles jerárquicos innecesarios.

- *Un gobierno que utilice la operación de los mercados para conseguir resultados de interés público.*

Desde hace tiempo estos gobiernos han utilizado los mecanismos de mercado para conseguir ciertos resultados de utilidad general o de interés público, el ejemplo del uso de los mecanismos de mercado son las deducciones (créditos) y estímulos fiscales aplicados a las personas físicas y empresas. Los gobernantes de alto nivel que enfrentan problemáticas sociales complejas pueden hacer uso

de la operación de los mercados, ya que pensar en la creación por ejemplo, de un organismo gubernamental que atienda en su totalidad las necesidades de vivienda en una comunidad, se ve limitado por la disponibilidad presupuestal con la que pueden contar, además de la lenta recuperación de la inversión, y por el contrario, haciendo uso de las operaciones del mercado, la acción se centraría en organizar a las personas o grupos interesados para acercarlos a las fuentes de financiamiento apoyando en los procesos de licitación entre las empresas.

- *Un gobierno tecnológicamente orientado.*

Es recomendable que dentro de la NGP, los gobiernos se conviertan en gobiernos electrónicos, orientados por los siguientes enunciados:

- Aplicar eficiencia, eficacia y economía en cualquier acción gubernamental (criterio conocido como de las tres E's).
- Medición del desempeño y obtención de resultados (performance measurement and evaluation): realizar medición a nivel individual, por unidad e institución, y de ser posible, de gobierno.
- Proveedores externos (outsourcing): los servicios requeridos por la administración deben ser proporcionados por externos, tales como limpieza, seguridad, vigilancia, entre otros, ya que resulta más eficiente, eficaz y económico.
- Evaluación comparada (benchmarking): no basta con medir los resultados, es importante compararlos con los obtenidos por instancias similares en el gobierno, en las empresas o las prácticas realizadas por otros gobiernos, sólo de esta manera se mejorará aplicando prácticas exitosas de otros.
- Mejores prácticas o experiencias (best practices): es necesario conocer cuáles han sido los procedimientos, técnicas y prácticas aplicadas, por quienes buscaron resultados similares, conociendo la experiencia de éxitos y fracasos.
- Responsabilidad integral (accountability): La autoridad se delega y la responsabilidad se comparte. Para obtener la eficiencia deseada, es necesario que todo mundo conozca ante quién debe rendir cuentas de sus tareas, ya sea dentro de la organización o fuera de ella.

- Servicios públicos de calidad (service delivery): La actuación de un gobierno se juzga por la calidad, oportunidad y economía de los servicios que ofrece a su único cliente que es el ciudadano, al público, contribuyentes y familias de sus trabajadores. De ahí que la preocupación de los responsables de la institución debe estar orientada a eficientar resultados a quienes ofrecen los servicios, y no a la alta burocracia o a los titulares de instituciones:

El modelo tradicional de administración es obsoleto y ha sido efectivamente reemplazado por un nuevo modelo de gerenciamiento público; este cambio representa un deslizamiento del paradigma de un modelo burocrático de la administración a un modelo gerencial de mercado, relacionado estrechamente con el sector privado. La reforma gerencial significa una transformación no sólo del gerenciamiento público, sino de las relaciones entre mercado-gobierno, gobierno-burocracia, burocracia-ciudadanía (Pagaza, 2004: 197-198).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se funda en 1944, presta servicios financieros a los países en desarrollo, y además realiza estudios y evaluaciones en diversas materias mediante reuniones y seminarios. Nuestro país se ha beneficiado en los siguientes rubros:

- Las políticas públicas en diversos ámbitos son comparadas con las mejores prácticas a nivel internacional.
- La Administración Pública se ha fortalecido.
- Los distintos sectores del país, pueden hacer uso de análisis de información relevante.
- Ha contribuido al mejor entendimiento de políticas públicas.

Es considerada internacionalmente, ya que busca coordinar las principales políticas económicas y sociales, con los Estados miembros que actualmente suman 36 países.

El Banco Mundial se funda en 1944, y presta servicios financieros a países en desarrollo y en transición, trabaja para reducir la pobreza y fomentar el aumento de los ingresos; está conformado por 189 países, tiene su sede en la ciudad de Washington, y actualmente tiene a su cargo más de doce mil proyectos. Lo conforman 5 instituciones: El Banco Internacional de Reconstrucción y

Fomento (BIRF), el cual proporciona financiamiento para proyectos y políticas de desarrollo. La Asociación Internacional de Fomento (AIF), que presta asistencia a través de préstamos a mínimo cargo o donaciones. La Corporación Financiera Internacional (IFC), que moviliza inversiones en el sector privado y presta asesoría diversa. El Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA), que ofrece seguros contra riesgos políticos, y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) que resuelve diferencias sobre inversiones.

En nuestro país ofrece soluciones integrales y personalizadas para el desarrollo mediante financiamiento. Para 2018 se presentó un gran potencial económico, favoreciendo la estabilidad macroeconómica con niveles bajos de inflación, priorizando al comercio internacional y a la economía, y pese a esto su desempeño está por debajo de su potencial y el de otros países.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se creó en 1949 mediante la fusión del Programa Ampliado de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas y el Fondo Especial de las Naciones Unidas. Su función principal es la de contribuir a mejorar la calidad de vida de las naciones, correspondiéndole informar sobre el índice de desarrollo humano (IDH). Apoya a los pueblos a lograr una vida mejor y se encuentra presente en 178 países.

Entre los objetivos del desarrollo sostenible se encuentran aquellos relacionados con la pobreza, hambre, salud y bienestar, educación de calidad, igualdad de género, agua limpia y saneamiento, energía asequible y no contaminante, trabajo decente y crecimiento económico, industria, innovación e infraestructura, reducción de las desigualdades, ciudades y comunidades sostenibles, producción y consumo responsable, acción por el clima, vida submarina, vida de ecosistemas terrestres, paz, justicia e instituciones sólidas, alianzas para lograr los objetivos (PNUD: 2019).

Ahora, las Organizaciones no Gubernamentales (ONG's) en Europa, entre sus objetivos, pretenden influir en la administración pública vigente en los países con menos desarrollo, afectando la dinámica en la que se encuentran actualmente, favoreciendo cambios acelerados influyendo desde el exterior, promoviendo la conducción de las acciones de gobierno con diferentes características tales como flexibilidad, apertura y descentralización, incluyendo la participación ciudadana en la toma de decisiones. Para beneficiar el desarrollo del capitalismo globalizado que privilegia los intereses del mercado, se hace necesario

aplicar reformas en las instituciones para responder a intereses y eficientar a organismos que respondan a las demandas sociales.

Conclusiones

De lo dicho anteriormente se concluye con los siguientes puntos:

- Se considera que analizar el objeto de estudio y el estudio del objeto de la administración pública es complejo, por lo que en este trabajo se han abordado los aspectos generales de estos temas, siendo una aproximación a su conocimiento.
- La importancia de conocer cuál ha sido la aportación de las ciencias sociales al campo de estudio de la administración pública, viene a reforzar su comprensión, fortaleciendo su campo de estudio, ya que el debate en torno a este tema ha sido vasto.
- El gobierno entendido como el conjunto institucional del Estado, se considera como el objeto de estudio, y se ha expuesto la necesidad de reconocer la función del ejecutivo en la aplicación de la actividad administrativa pública, por medio de las instituciones de las que se vale para atender las necesidades sociales. Además, se hace énfasis en la necesidad de reinventar al gobierno mediante acciones específicas.
- Al ser considerada la administración pública como actividad y disciplina, se aborda el análisis histórico que nos lleva a identificar los diversos momentos del ejercicio de la actividad administrativa presentado en los distintos grupos sociales, así como la manera en que se ha construido la disciplina con las aportaciones de los estudiosos en los diversos momentos históricos, como la creación de la ciencia de la administración pública propuesta por Bonnin en 1808, considerándose como el desarrollo de lo público moderno, establecido a finales del siglo XIX y XX, hasta lo que se conoce como la Nueva Gestión Pública, que lejos de ser opuesta a las tendencias anteriores, viene a ser complemento de la forma de llevar a cabo la acción gubernamental. En la actualidad la función de la administración pública es más abierta, flexible, permitiendo la intervención más activa de los actores sociales.
- No obstante, la actividad de la administración pública no puede estar ajena a la influencia de las tendencias mundiales, que son influenciadas por medio de los organismos internacionales revisados. Se puede afirmar que la

Objetos y campo de estudio de la administración pública

administración pública tiene identidad propia sobre la base de criterios metodológicos y conceptuales, siendo la relevancia de lo público lo que da cohesión fortaleciendo su identificación.

Referencias bibliográficas

- Canto, M. (2002). "Introducción a las políticas públicas". En *Participación Ciudadana y Políticas Públicas en el Municipio*. México: Ediciones del Movimiento Ciudadano por la Democracia.
- Dwight, W. (1955). *Documentación bibliográfica. Resumen de la obra The study of public administration*. NY: Doubleday and company, inc Garden.
- Guerrero, O. (1981). *La administración pública del Estado capitalista*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Galindo, M. (2000). *Teoría de la administración pública*. México: Editorial Porrúa.
- Muñoz, A. (1973). *Introducción a la administración pública*. México: FCE.
- Olmedo, R. (2001). *Diccionario practico de la administración pública municipal*. México: Comuna.
- Osborne, D. (1995). *La reinención del gobierno*. España: Paidós.
- Pardo, M. (2012). *De la administración publica a la gobernanza*. México: El Colegio de México. Centro de Estudios Internacionales.
- Pichardo, I. (1984). *Introducción a la Administración Pública de México*. México: INAP-CONACYT).
- _____ (2004). *Modernización administrativa*. México: UNAM y El Colegio Mexiquense A.C.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD. *Objetivos de desarrollo sostenible*. Recuperado de <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>
- Sánchez, J. (2001). *La administración Pública como ciencia, su objeto y estudio*. México: Plaza y Valdéz, S.A. de C.V.
- Secretaría de la Función Pública-SEP (09 de diciembre de 2013). *Mejora de la Gestión Pública-Mejoras prácticas Internacionales*. Recuperado de <https://www.gob.mx/sfp/documentos/mejora-de-la-gestion-publica-mejoras-practicas-internacionales>

PLURALISMO Y TRADICIONES ADMINISTRATIVAS. UNA REFLEXIÓN SOBRE EL CONOCIMIENTO EN EL CAMPO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Porfirio Mauricio Gutiérrez Cortés

Resumen:

Este artículo hace referencia a algunos elementos de la obra de Foucault para identificar un supuesto: el fenómeno del conocimiento científico es en sí, cultural, valorativo e histórico. A decir con Guba (1997), un campo de conocimiento no puede identificarse de forma exclusiva con ideas y supuestos articuladores de una única tradición filosófica o epistemológica. Y, por tanto, refiere distintas aproximaciones a su objeto simbólico o material de investigación. Las implicaciones de este escenario de discusión son vastas para el campo de conocimiento e investigación de la Administración Pública, asociado generalmente con un contenido empirista e instrumental, siendo posible dimensionar en su desarrollo contemporáneo, más allá de la hegemonía angloamericana, otras formas de conocer, investigar y tratar de construir soluciones a sus problemas centrales.

Encontramos, así, trabajos fundamentados tanto en el positivismo lógico, como en el constructivismo; desde posturas interpretativas, racionalistas y en ejercicio de formas críticas como el postmodernismo (Ricucci 2010). Se pone el acento en reconocer la importancia de distinguir una lectura plural y heterogénea de sus contenidos teóricos y tradiciones epistemológicas, de manera que ello permita contribuir a observar y enfrentar, con alternativas enriquecidas, los retos para dimensionar las particularidades de nuestra tradición administrativa.

Palabras clave: Administración pública, pluralismo teórico, tradiciones administrativas.

Abstract:

This article refers to some elements of Foucault's work to identify an assumption: the phenomenon of scientific knowledge is itself cultural, valued and historical. According to Guba (1997), a field of knowledge cannot be identified exclusively with ideas and supposed articulators of a single philosophical or epistemological tradition. And, therefore, it refers different approaches to its symbolic object or research material. The implications of this discussion scenario are vast for the field of knowledge and research of public administration, generally associated with an empiricist and instrumental content. Being possible to dimension in its contemporary development, beyond the Anglo-American hegemony, other ways of knowing, researching and trying to build solutions to its central problems.

We find, thus, works based on both logical positivism and constructivism; from interpretative, rationalist and in critical positions such as post-modernism (Ricucci 2010). The emphasis is on recognizing the importance of distinguishing a plural and heterogeneous reading of its theoretical contents and epistemological traditions, so that this helps to observe and face, with enriched alternatives, the challenges to dimension the particularities of our administrative tradition.

Keywords: Public administration, theoretical pluralism, administrative traditions.

Introducción

Parafraseando a Lyotard, el positivismo como forma discursiva y como estructura de fundamentación de su conocimiento no alcanza a plantearse como la *metanarrativa* que determina el desarrollo del campo de conocimiento de la Administración Pública. Sin embargo, las condiciones políticas y sociales que privan en el período formativo de los aparatos de administración estatal modernos durante los siglos XVIII y XIX, así como en los debates que acompañan la formalización de su estudio disciplinario durante el siglo XX, se caracterizan por el sustento de ideas *empiristas y positivistas* que van a caracterizar y ofrecer formas de explicar la condición humana, el funcionamiento de las organizaciones, y desde ello, los objetivos y respuestas del Estado.

Al respecto, podemos considerar al positivismo más que exclusivamente como modelo de desarrollo del conocimiento científico, como un marco de ideas que forma parte de un proceso histórico-reflexivo sobre la ciencia, el conocimiento y su traducción en modelos de conducción de las sociedades. De esta forma, es posible distinguir dos esferas de influencia que resultan importantes. La primera que pone nuestra atención sobre los valores desde los que se va a observar, conducir, e intervenir en las organizaciones que conforman al Gobierno y Estado. Y, la segunda, en la formación de marcos analíticos y criterios de validación de la generación de conocimiento que definirán un objeto de estudio y de investigación orientado a intervenir en aquellas organizaciones e instituciones buscando optimizar su desempeño.

El campo de conocimiento de la administración pública es, a raíz de esta condición de desarrollo, y de acuerdo de una gran parte de sus comunidades académicas, un campo eminentemente aplicado y práctico. Pero no debemos confundirlo con una carencia de sentido autorreflexivo.

Desde su práctica, podemos reconocer que toda forma de investigación que surge de sus estructuras formales, responde directa o indirectamente a esta forma de conocer, aunque poco nos permite saber de la diversidad que hoy manifiesta ni las opciones que esconde su reconocimiento. Sería equivocado asumir que el campo gira exclusivamente sobre una única forma de contribución al conocimiento de la realidad. Conviven tanto posturas de tradiciones de pensamiento que comparten preguntas y enfoques para ofrecer respuestas, como posiciones críticas a los principios que representan con el mismo énfasis con que lo hacen en otros campos de las ciencias sociales. Por ejemplo, explorando el sentido de significación de la historia, así como en diversas formas de reflexión filosófica que conducen a otro tipo de preguntas e incluso de respuestas; éstas se dimensionan en la narrativa disciplinaria de una manera limitativa, como causas de una fragmentación disciplinaria, y como un elemento que suma a la relativización de su práctica. Así, no pocas veces, se proyecta dogmáticamente la validez de un único modelo o forma; no obstante, esa dimensión reduccionista ha dejado de ofrecer respuestas.

Frente a ello, una nueva forma de debate ha comenzado a permear en su discusión desde el seno de tradiciones ajenas a las impuestas desde la lógica anglosajona y angloamericana. En una investigación concluida en 2012 —de la que se recuperan elementos para este escrito—, se observó que distintas

aproximaciones epistemológicas han ido tomando lugar en el desarrollo de la investigación en el campo de la administración pública, estableciendo un debate abierto entre diversas formas de entender la condición de construcción de conocimiento y su problematización. Al reconocer este debate, se acentuó la necesidad, con diferente énfasis en distintas tradiciones intelectuales, de construir nuevos caminos para mostrar el desarrollo del campo de estudio en busca de alternativas a la comprensión y solución de los problemas a los que se enfrentan gobiernos y sociedades.

El objetivo de este escrito es mostrar que en el estudio de la administración pública y de los asuntos públicos, resulta importante volver evidentes tanto las implicaciones prácticas de sus premisas epistemológicas como la diversidad de posiciones metodológicas que pueden nutrir su investigación. Esto representa, de manera inicial, dar un paso lateral de los supuestos del postpositivismo imperante, en tanto principal posición filosófica en la que se articula su origen disciplinario. No implica un llamado a abandonarlo, sino abrir la posibilidad de reconocer las contribuciones que nutren su desarrollo a partir de otras posturas y aproximaciones desde las que se dimensionan y abordan los complejos fenómenos que integran las agendas de interés y de investigación. Es decir, es una invitación a considerar dejar de seguir el protocolo que determina formas que buscan homogeneizar el conocimiento y la realidad.

El escrito expone algunos de los argumentos que se consideran importantes para asentar el reconocimiento del pluralismo metodológico y la posibilidad de diálogo entre paradigmas epistemológicos en el campo de la administración pública para alejarlo de la narrativa de homologación, reconociendo una vía de interpretación complementaria en la que se asienta la posibilidad de abrir el campo a explorar nuevas formas de comprender su objeto de estudio y sus interacciones con entornos, sin confrontarlos con lógicas que afirman la diferencia como irregularidad de su núcleo duro.

En busca del pluralismo epistemológico y metodológico

Esta significación complementaria o paralela comienza en torno a la explicación y significación del fenómeno del conocimiento científico. Vivimos, de acuerdo con Miller y Fox (2001), un escenario en el que se destaca la dificultad de sostener principios dogmáticos y formas universales de aproximación a la realidad

social. La ciencia, de acuerdo a Guba (1997), no puede identificarse de forma exclusiva con las ideas y supuestos articuladores de una única tradición filosófica. En su lugar, sin privilegio de posturas, todo conocimiento científico parte y genera distintas formas de aproximación a su objeto simbólico o material de investigación. La ciencia puede ser vista como una construcción social, cuya caracterización se articula a lo largo de varias centurias como un proceso histórico no acumulativo de ideas. Se puede señalar que de su reflexión han emergido paulatinamente patrones de pensamiento que han configurado mentalidades y visiones sobre el mundo, incluyendo la teoría y la práctica científica.

Esto lo encontramos en autores como Feyerabend (1993) y Foucault (1970), desde quienes distinguimos que éste es también un fenómeno cultural, valorativo e histórico. Este argumento puede ofrecernos múltiples lecturas, de las cuales parece significativo para argumentar, dos cuestiones: es cultural en tanto que las ideas que conforman sus supuestos y debates son resultado y parte de un proceso histórico colectivo que trasciende la dimensión taxonómica con que identificamos las épocas de su desarrollo. Es decir, que su influencia no es exclusiva de la discusión sobre la producción y desarrollo de conocimiento, sino que esta manifestación es parte de una construcción cultural de mayores dimensiones en la que estas ideas surgen y reproducen una visión acerca del mundo que trasciende en múltiples esferas de acción y reflexión. Algo que, en el propósito este trabajo, se recupera desde los términos con que Foucault plantea sus categorías de *episteme* y *dispositivo*.

Retomamos brevemente el concepto *episteme*, que después el propio Foucault lo llevará a un tratamiento más profundo en la categoría *dispositivo*. Así, sin que se entienda que hago un tratamiento que divida la significación de estos conceptos, parece que en los momentos que plantea su desarrollo el concepto de *episteme*, le da claridad a lo que inicialmente busco señalar. Foucault entiende en su concepto de *episteme* un sentido discursivo, es decir:

La Episteme no es una forma de conocimiento o un tipo de racionalidad que, atravesando las ciencias más diversas, manifestara la unidad soberana de un sujeto, de un espíritu o de una época: es el conjunto de las relaciones que se pueden descubrir, para una época dada, entre las ciencias cuando se las analiza al nivel de las regularidades discursivas (Foucault, 1970: 323).

Este concepto parece que ayuda a entender de una forma más puntual que en tanto construcción cultural, el modelo de ciencia newtoniana-positivista no sólo se manifiesta en un sentido de conducción de las formas de desarrollo de un campo y de sus problemas, sino que, a su vez, su construcción forma parte de un marco de ideas que trascienden la esfera propiamente del conocimiento y se manifiesta entre otros elementos, como narrativa.

Particularmente, refiriéndose al campo de la Administración Pública, se puede apuntar que su desarrollo formal tiene que ver tanto con los compromisos de conocimiento como con el marco de valores, de ideas, de imágenes, de discursos, de simbolismos de los que emana como construcción histórica y política en tanto objeto material de estudio; es decir, se constituye a partir de una forma de concebir el desarrollo de la sociedad y del Estado.

De esta forma, su participación en el marco de valores dominante en Occidente, ya bien acerca del conocimiento científico como sobre la política, es pieza clave —aunque ya es cuestionable si es determinante— para dimensionar la comprensión que permite hacer de los problemas y los fenómenos a los que se dirige su estudio. Podríamos decir que, incluso, se ven fuertemente influenciados por los valores que articulan la tradición liberal-democrática que caracteriza a los Estados occidentales modernos.

La misma idea de compromisos lleva a considerar el argumento de Bourdieu en tanto que todo conocimiento representa un ejercicio de poder; es decir, detrás de los compromisos, la defensa de las ideas y de los valores que se representan en el desarrollo de un campo de conocimiento, se destacan tanto criterio de validez como de ejercicio de poder por parte de las comunidades académicas y de otros factores exógenos que es difícil obviar.

Al respecto, el concepto *dispositivo* nos introduce a una idea sugerente. El *dispositivo* como instrumento parte del supuesto de observar los acontecimientos como una problematización¹ histórica desde el presente. Foucault dirá a propósito de la categoría:

¹ *La problematización no es una representación de un objeto preexistente, o la creación de un objeto que no existe. Es la totalidad discursiva y no discursiva de prácticas que proporciona algo al juego de la verdad y la falsedad colocándola como un objeto para la mente.* Traducido al español del original Michel Foucault (1984), “Le souci de la vérité” (entrevista con F. Ewald), Daniel Defert y Francois Ewald (dirs.) (2001), *Michel Foucault, Dits et Écrits*,

[...] trato de designar con este nombre [...] en primer lugar, un conjunto resueltamente heterogéneo, que implica discursos, instituciones, disposiciones arquitectónicas, decisiones reglamentarias, leyes, medidas administrativas, enunciados científicos; proposiciones filosóficas, morales, filantrópicas; en síntesis, tanto lo dicho como lo no dicho [...]. El dispositivo mismo es la red que puede establecerse entre estos elementos (Foucault, 1977: 229).

En segundo término, lo que quisiera señalar en el *dispositivo* es justamente la naturaleza del vínculo que puede existir entre estos elementos heterogéneos. Así, cierto discurso puede aparecer como programa de una institución, o por el contrario como un elemento que permite justificar y enmascarar una práctica que, en cuanto tal, permanece muda, o bien funcionar como reinterpretación secundaria de esta práctica, brindarle acceso a un nuevo campo de racionalidad. Dicho con pocas palabras, entre esos elementos —discursivos y no discursivos— existe algo así como un juego, cambios de posición, modificaciones de funciones, que pueden, también ellos, ser muy diferentes.

En tercer lugar, por dispositivo entiendo una especie —digamos— de formación que en un momento histórico dado ha tenido como función principal la de responder a una *urgencia*. El dispositivo tiene pues una función estratégica dominante (Foucault, 1970: 184-185).

A fin de aclarar un poco el concepto, podemos añadir que el tratamiento metodológico que plantea el *dispositivo*, representa un cierto campo de problematización que se va construyendo a través de la historia en la medida en que no refiere un proceso dado o inducido, sino la posibilidad de reconocer su construcción. Sugiere entonces un campo de problematización que puede ser abordado genealógicamente, es decir, a partir de una historia del presente. De acuerdo con Arteaga:

[...] a partir de estas definiciones pueden adoptarse varias líneas de trabajo. Quizá la más evidente es de tipo filosófica, en segundo lugar está

tomo II, París, Gallimard, pp. 1992, por Nelson Arteaga Botello, *Pobres y delincuentes. Estudio de sociología y genealogía*, México, H. Cámara de Diputados VIX Legislatura, UAEM, FCPyAP, Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 21.

la línea histórica (Deleuze, 1990). Pero también explorarse aspectos vinculados más con la Sociología como lo sugieren Fusulier y Lanoy (1999) o Latour (1995). De lo cual se pueden desprender dos tipos de examen: aquellos que analizan la utilización del término dispositivo como objeto mismo de análisis del que hay que rendir cuenta sociológicamente; por otro lado, aquellos que toman el término en su acepción de herramienta teórica para la exploración de fenómenos sociales (Artega, 2006: 26).

Esta última dimensión permite una reflexión importante al respecto de lo que tratamos de señalar. Es interesante entender que la construcción del campo de conocimiento es un fenómeno de estudio en sí mismo que no puede abordarse exclusivamente desde un sentido lineal y de forma aislada del entorno que le significa. A partir de Foucault podemos señalar que también es sujeto de estudio y descripción genealógica, y que en esta dimensión se encuentra una parte significativa de su comprensión, como por ejemplo a partir de alguno de los sentidos con que Foucault plantea el dispositivo, a decir con Castro (1998): dispositivos disciplinarios, dispositivo carcelar, dispositivos de poder, dispositivos de sexualidad, dispositivos de alianza, dispositivos de seguridad, dispositivos de subjetividad, etcétera.

A partir del concepto de *dispositivo* de Foucault, puede reconocerse que el análisis del poder juega un papel determinante y que éste puede observarse en la relación entre lo discursivo y lo no discursivo. Referido al campo de conocimiento de la administración pública, aunque sea de forma muy general, se reconoce que en tanto *dispositivo* no está representado en una única y exclusiva dimensión material, sino que se manifiesta en la conjunción de múltiples elementos, de manera similar a la lógica con que referimos la caracterización del conocimiento científico líneas arriba, salvo que no se limita a su expresión discursiva.

El estudio de la administración pública, no importando su estructura, origen, forma u objetivo, se enfrenta a un *dispositivo* por condición heterogénea que implica —como señala la referencia que se presenta líneas arriba—, una compleja red entre discursos, instituciones, decisiones reglamentarias, leyes, medidas administrativas, proposiciones filosóficas, morales, programas, acuerdos, prácticas específicas, lineamientos organizacionales; en síntesis, elementos

discursivos y no discursivos que cambian de posición, funciones y que en esencia plantean un escenario de una fascinante complejidad a la cual se busca dar orden para explicar su gestación, su funcionamiento y conducir su participación.

En ese sentido, su estudio científico ha buscado construir un discurso y una realidad racional y lógica desde las cuales observar su propia complejidad, con objetivos variados dependiendo del enfoque desde el que se articule: normativo, predictivo, positivo; pero que a su vez se enfrenta a una doble condición: a partir de estas formas discursivas y no discursivas el campo de conocimiento se configura como reproductor de valores, al mismo tiempo que se enfrenta a espacios en que se manifiestan distintos marcos valorativos que son producto de las diferentes tradiciones singulares de las que emerge el objeto material que estudia, y que se corresponde con formas históricas diferentes.

Esto nos conduce a señalar un aspecto distintivo del campo de conocimiento, que es fuente a su vez de múltiples debates, pues así como su estudio científico/formal nos deja ver la influencia de las ideas con que se articula su propia discusión, así también la influencia de dos tradiciones intelectuales dentro de su estudio (Angloamericana y Europea) marcan al mismo tiempo las formas discursivas y analíticas con que se busca desarrollar el conocimiento, tanto como en cierta medida los valores que estas construcciones discursivas defienden. Estas formas dan lugar a fenómenos de contraposición, vinculación, retroalimentación, o confrontación que originan posiciones ideológicas sobre el conocimiento, pero en la misma dimensión de importancia también señalan la necesidad de considerar que el campo de conocimiento, si bien puede estudiarse desde el conocimiento científico, no puede desvincularse de esta condición valorativa que le da significación a su participación en la realidad. Es decir, el campo se concibe al mismo tiempo como dispositivo de conocimiento y como dispositivo de poder.

Ambas posiciones se encuentran en el reconocimiento de la influencia de dos tradiciones que lucen principales para el estudio, desarrollo científico y filosófico, como político e institucional dado su poder y dominación cultural y política en las pautas de organización de los aparatos de administración pública de los Estados occidentales modernos. No forma parte del interés de este trabajo el reproducir los debates ideológicos que se generan sobre esta posición, aunque se reconoce su interés por destacar sus posturas. Lo que me parece más

relevante es distinguir que uno de los principales problemas que enfrenta el estudio de la administración pública es la distinción entre la importancia de comprender el fenómeno de formación de los aparatos administrativos —por su significación en la comprensión de las prácticas de administración y de gobierno—, y el estudio de esos fenómenos, a partir de un marco de ideas para entender su funcionamiento y significación.

Esta distinción se hace más difícil que en otros campos a raíz de la simbiosis que persiste entre la comprensión de las experiencias de formación de ciertos aparatos administrativos, y las aportaciones surgidas de sus mismas estructuras, que se plantan como escuelas, modas o enfoques de conocimiento. Para dimensionar esta forma de relación, es importante no encasillarla en una relación entre fuentes de origen y espacios de adaptación, sino reconocer la diversidad y singularidad que estos espacios representan como un principio de identificación cultural que permita su contraste.

Su identificación en estas premisas no es sencilla, pero Ricucci (2010) ofrece un primer marco de referencia para comprenderlas. En este trabajo se reconocen siete formas que enmarcan las aproximaciones de construcción de conocimiento en el campo: positivismo lógico, constructivismo, racionalismo, empiricismo, y desde una postura de interpretación, postpositivismo y postmodernismo. Este trabajo y su contraste con trabajos de investigación en el campo de conocimiento derivados de estas premisas epistemológicas diferenciadas, nos permite observar la posibilidad de ampliar horizontes de comprensión del fenómeno administrativo público, más allá del empleo de metodologías y técnicas adecuadas a la caracterización del conocimiento.

En el cuadro 1, recuperamos, a manera de contraste, tres columnas que ayudan a ejemplificar lo hasta aquí señalado. Son referidas a trabajos enmarcados en el positivismo, en el post positivismo y en el post modernismo y la Teoría Crítica, y donde podemos reconocer no sólo la vigencia de unos y otros, sino la necesidad de evidenciar su desarrollo.

Cuadro 1. Resumen y ejemplos de aproximaciones epistémicas al estudio de la administración pública.

	Positivismo	Post positivismo	Postmodernismo/teoría crítica
Ejemplos	<p>-Estudios experimentales como prueba sobre los efectos de las prácticas manageriales en el comportamiento de los burócratas a nivel de calle.</p> <p>-Análisis de regresión como una forma de explicar las potenciales diferencias entre sistemas de información de management público y privado.</p> <p>-Pruebas de modelos de ecuaciones estructurales sobre si el género ayuda a explicar el pago en los trabajos del gobierno.</p>	<p>-El uso de Q-methods para determinar el grado en que los valores públicos se reflejan en las políticas públicas.</p> <p>-Uso de métodos mixtos para determinar si el uso de contratos afecta el desempeño organizacional.</p> <p>-Uso de métodos mixtos para examinar globalmente las reformas gerenciales.</p>	<p>-Análisis crítico y deconstrucción de los conceptos principales, por ejemplo, rendición de cuentas democráticas.</p> <p>-Análisis crítico sobre la naturaleza de las políticas y sus implicaciones para una aproximación científica al gobierno.</p> <p>-Discurso feminista sobre los roles de género en la administración pública.</p>
Técnica	Cuantitativo.	Cualitativo; cuantitativo.	Cualitativo.
Métodos	Análisis regresivos; modelación de ecuaciones estructurales; investigación experimental.	Etnografía; narrativas; narración de historias; estudios de caso de análisis de políticas de participación; metodología Q, análisis cualitativo comparativo.	Crítica literaria; ensayos históricos; análisis dialéctico; investigaciones de campo; análisis de discurso; estudios de caso.
Exponentes contemporáneos	Boyne, Bozeman, Bretschneider, Brewer, Hainrich, Kaiser, Kellough, Meier, O'Toole, Selden, Pandey.	Bouckaert, Durning, Goodsell, Guy, Ingrham, Ricucci, Romzeck, Sandfort, Thomson.	Box, Fischer, Fox, Hummel, Hutchinson, McWite, Miller, Raaschelders, Spicer, Stivers, Wamsley, White, Yanow.

Fuente: Ricucci, 2010: 118.

Algunos ejemplos importantes a destacar son los encontrados en el post modernism de Charles Fox y Hugh Miller (2005), *Postmodern public administration: Toward discourse*; Hugh Miller (2002), *Postmodern public policy*; Hugh Miller y Charles Fox (2006), *Postmodern public administration*; McSwite (1997 y 2002), *Legitimacy in public administration* y *An innovation to public administration*; Spicer (2001), *Public administration and the state: a postmodern perspective*; Jay White (1999), *Taking lenguaje seriously: The narrative foundations of public administration*; Dvora Yanow (2002), *Constructing race and ethnicity in America: Category-making in public policy and administration*; Ralph Hummel (2006 y 2007), *We don't need no stiking badges —Modernists vs. post-modernists: Kant, Foucault, Weber, Loewith, Arendt*", entre otros.

Todas estas fuentes de debate que en un primer momento parecen ajenas a las discusiones propias de nuestra tradición intelectual, apuntan a distinguir la construcción de nuevas formas de significar y dimensionar el estudio y desarrollo de lo que se entiende por investigación referido a las problemáticas político-administrativas en los gobiernos y sociedades contemporáneas.

Realizar un ejercicio de estas dimensiones implicaría en sí mismo un estudio diferente; sin embargo, a partir del concepto de dispositivo de Foucault, puede reconocerse que el análisis del poder juega un papel determinante y que puede observarse en la relación entre lo discursivo y lo no discursivo. Referido al campo de conocimiento de la administración pública, aunque sea de forma muy general, se reconoce que en tanto *dispositivo* no está representado en una única y exclusiva dimensión material, sino que se manifiesta en la conjunción de múltiples elementos, de manera similar a la lógica con que referimos la caracterización del conocimiento científico líneas arriba, salvo que no se limita a su expresión discursiva.

El estudio de la administración pública, no importando su estructura, origen, forma u objetivo, se enfrenta a un *dispositivo* por condición heterogéneo que implica —como señala la referencia que se presenta líneas arriba—, una compleja red entre discursos, instituciones, decisiones reglamentarias, leyes, medidas administrativas, proposiciones filosóficas, morales, programas, acuerdos, prácticas específicas, lineamientos organizacionales; en síntesis, elementos discursivos y no discursivos que cambian de posición, funciones y que en esencia plantean un escenario de una fascinante complejidad a la cual se busca dar orden para explicar su gestación, su funcionamiento y conducir su participación.

En ese sentido, su estudio científico busca construir un discurso racional y lógico desde el cual observar esta complejidad, con objetivos variados dependiendo del enfoque desde el que se articule lo normativo, lo predictivo, lo positivo, pero que a su vez se enfrenta a una doble condición: a partir de estas formas discursivas y no discursivas el campo de conocimiento se configura como reproductor de valores, al mismo tiempo que se enfrenta a espacios en que se manifiestan distintos marcos valorativos que son producto de las diferentes tradiciones singulares de las que emerge el objeto material que estudia y que se corresponde con formas históricas diferentes.

Esto nos conduce a señalar un aspecto distintivo del campo de conocimiento, que es fuente a su vez de múltiples debates, pues así como su estudio científico/formal nos deja ver la influencia de las ideas con que se articula su propia discusión, así también la influencia de dos tradiciones intelectuales dentro de su estudio: la angloamericana, y la europea. Ambas posiciones se encuentran en el reconocimiento de la influencia de dos tradiciones que lucen principales para el estudio, desarrollo científico y filosófico, como político e institucional dado su poder y dominación cultural y política en las pautas de organización de los aparatos de administración pública de los Estados occidentales modernos.

No forma parte del interés de este trabajo el reproducir los debates ideológicos que se generan sobre esta posición, aunque se reconoce su interés por destacar sus posturas. Lo que parece más relevante es distinguir que uno de los principales problemas que enfrenta el estudio de la administración pública es la distinción entre la importancia de comprender el fenómeno de formación de los aparatos administrativos —por su significación en la comprensión de las prácticas de administración y de gobierno—, y el estudio de esos fenómenos, a partir de un marco de ideas para entender su funcionamiento y significación.

Esta distinción se hace más difícil que en otros campos a raíz de la simbiosis que persiste entre la comprensión de las experiencias de formación de ciertos aparatos administrativos, y las aportaciones surgidas de sus mismas estructuras que se plantan como escuelas, modas o enfoques de conocimiento. Para dimensionar esta forma de relación, es importante no encasillarla en una relación entre fuentes de origen y espacios de adaptación, sino reconocer la diversidad y singularidad que estos espacios representan como un principio de identificación cultural que permita su contraste.

La relevancia de las tradiciones administrativas

Al respecto Painter y Peters (2010) ofrecen un marco que es de gran utilidad para dimensionar el criterio de relevancia de los marcos valorativos que reproduce y de los que forma parte el campo. El argumento que presenta su trabajo denominado *Traditions in Public Administration* —del cual sólo se hace una breve mención—, permite reconocer la diversidad de formas que adquiere el objeto que es tanto material discursivo y no discursivo, que entendemos como administración pública. Esto permite observar que este concepto no refiere a un cuerpo homogéneo, estable, inmutable y que pueda incluir sólo un marco reducido de problemas, sino que sintetiza las distintas experiencias que le dan forma a las variantes de formación, materialización y operación de los aparatos administrativos de los Estados modernos, sean o no liberales y/o democráticos, haciendo más rico el espectro de problemas que puede concebir su estudio y por tanto mayor el reto para dimensionar los criterios de selección de instrumentos necesarios para entenderlos y atenderlos.

En dicho trabajo, Painter y Peters recogen la experiencia de un grupo importante de autores como Phillippe Bezes, Ahmed Shafiqul Huque, Martin Lodge, Edoardo Ongaro y Jon Pierre, por mencionar algunos, y que realizan una exploración de la categoría “tradicición”, como un concepto que busca identificar las particularidades de las burocracias públicas en razón de sus fenómenos de conformación histórica. No obstante, se puede decir que por diversas razones y procesos, hay cierta similitud en su dimensión contemporánea, y esto no es un criterio de uniformidad que deba sostenerse a efecto de operar, medir o estudiar sus experiencias de reforma.

En esencia, la idea central señala críticamente el criterio de homogeneidad con que en las discusiones contemporáneas se aborda sobre los sistemas administrativos a las burocracias públicas, así como en general desde los enfoques contemporáneos a cualquier criterio de estudio y reforma del sector público. Los autores apuntan a que no obstante ser evidente la existencia de formas comunes en los aparatos administrativos, es innegable que a pesar de que las estructuras hayan cambiado, persistan ciertos valores que los diferencian.

Esta propuesta no representa una forma de construcción taxonómica de las diferencias, sino que enmarca una preocupación y un problema de fondo de mayor relevancia. Junto a este principio de diferencia se encuentra una idea de cambio permanente y de múltiples transformaciones que responden a la propia

interacción entre tradiciones y que influyen en las formas en que se estructuran los aparatos de administración. La importancia de su identificación radica en comprender las múltiples influencias que inciden, en forma del ejercicio de la política o de factores externos, en la identificación de los sistemas administrativos contemporáneos.

El papel de las tradiciones como base para la comprensión contemporánea de los sistemas administrativos es quizás más compleja de lo que normalmente podría considerarse, con la interacción entre los patrones nacionales y culturales más amplios y patrones "familiares". Por lo tanto, esta cuestión ofrece un rico y complejo punto de entrada para la comprensión de la administración pública comparada. Esto conduce a una cuestión crucial acerca de cómo entender estos efectos en las raíces subyacentes de la conducta.

Vemos las tradiciones administrativas como compuestas de dos ideas y estructuras. Una tradición administrativa es un patrón más o menos duradero en el estilo y la sustancia de la administración pública en un determinado país o grupo de países. Las tradiciones "viven" tanto a través de los pensamientos y de las acciones de los actores contemporáneos y también a través de la "mano muerta" de las estructuras heredadas y sus limitaciones en mayor o menor medida (Painter y Peters, 2010: 3-6).

Las variables que utilizan estos autores y a las cuales se refiere el libro en su conjunto son cuatro: Relationships with Society, Relationship with Political Institutions, Law vs Management, Accountability. Estas variables se emplean para identificar y problematizar en torno a patrones familiares o nacionales en los sistemas administrativos.

El estudio de estas variables permite dimensionar principalmente las implicaciones de observar diferentes relaciones de cambio en los sistemas administrativos con miras a presentar relaciones de conflicto, de las que emergen preguntas de conocimiento interesantes como: what does institutional theory tell us about the capacity of administrative systems to accept change? (Painter y Peters, 2010: 9), así como a dimensionar los problemas que representa el cambio planeado del cambio orgánico.

La clasificación inicial que proponen los autores destaca por buscar integrar herencias compartidas para referir a los grupos o familias en que las divide.

Un primer elemento de gran relevancia para la visión restrictiva del campo a la influencia de dos tradiciones entendidas como Estados Unidos y Europa, es la particularización que presentan. Así, nos recuerdan que culturalmente hablando, Occidente comprende múltiples fuentes de influencia no sólo al respecto de la configuración de sus aparatos estatales. Pero a este respecto dimensionan cuatro principales tradiciones administrativas: Angloamericana (principalmente el Reino Unido, Irlanda, los Estados Unidos, Australia, Canadá británica y Nueva Zelanda). Es significativo destacar que en el trabajo de Peters en el libro, hace un análisis profundo acerca de si la influencia determinante de los Estados Unidos puede representar su consideración como el elemento dominante, en cuyo caso hablaríamos de una tradición angloamericana o sólo americana.

La segunda tradición occidental es la tradición napoleónica a razón de la gran influencia del gobierno de Napoleón Bonaparte en Francia, pero también en España y en otras naciones del sur de Europa como Portugal, Italia y Grecia.

La tercera tradición es la Germánica, que comprende a Alemania, Austria, Suecia y Noruega.

Y la cuarta tradición occidental de mayor importancia es la Escandinava, que integra a los países nórdicos: Dinamarca, Suecia, Noruega y Finlandia. Sus características distintivas se resumen en el cuadro 2 que se presenta a continuación.

Cuadro 2. Las cuatro tradiciones administrativas occidentales.

	Anglo/americana	Napoleónica	Germánica	Escandinava
¿Existen bases legales del Estado?	No	Sí	Sí	Sí
Sociedad y Estado.	Pluralista.	Intervencionista.	Organicista.	Organicista/ "Welfarist"/ "Gobierno abierto".
Organización del gobierno.	"Gobierno limitado"; UK: unitario, con un débil "auto-	La indivisible República "Jacobina"; jerárquica y	Integrada; federalismo cooperativo;	Descentralizado, mediante descentralización

	gobierno local"; US: "compuesto por una Repú- blica".	centralizada (España: semi- federalizado).	cooperación de encalvamiento.	política o admi- nistrativa.
Servicio civil.	UK: estatus ele- vado, unificado, generalista neu- tral, y perma- nente; US: ran- gos superiores temporales, po- litzado.	Francia: estatus elevado, perma- nente, entrena- miento de la élite especiali- zada, segmen- tado en "cuer- pos".	Estatus muy elevado, perma- nente; entrena- miento legal; rangos superio- res permanen- tes, pero pue- den ser abierta- mente partdis- tas.	Estatus elevado; profesionalizado, no politizado (Suecia: segmen- tado y descentra- lizado).

Fuente: Painter y Peters (2010).

A partir de estas tradiciones, de sus interrelaciones y sobre todo observando las relaciones coloniales que mantuvieron con otras formas culturales, se derivan otras formas mixtas que por su diversidad es más difícil de identificar, pero que en general, se observan por los autores de la siguiente manera:

El primer caso de estas relaciones es la tradición que caracteriza a Latinoamérica, definida por las conquistas española y portuguesa, por sus procesos de independencia y la adopción de formas similares a las presentes en la tradición napoleónica, principalmente creando desde ello una variante a partir de su desarrollo político y social que se conjuga con la experiencia tecnocrática de la segunda mitad del siglo XX.

El segundo caso de este tipo refiere las experiencias que se sintetizan en la tradición postcolonial en el este de Asia y en África, el primero dominado por las tradiciones hindúes y la colonización inglesa desde la East India Company que proveyó de la organización del modelo británico a la India, que luego reprodujo en Malasia, Uganda, Hong Kong, por mencionar algunas naciones, y en el segundo en África se combinarían las experiencias de dominación de los modelos de Francia, Inglaterra, Bélgica y Portugal. Al respecto, "Las tradiciones contemporáneas de administración de las excolonias que hoy son los Estados africanos y asiáticos deben mucho a la experiencia colonial. Pero lejos de ver el

resultado como un mero constructo de mimetismo puro, esta experiencia histórica tiene su propia lógica” (Painter y Peters, 2010: 25).

El caso de la tradición que puede reconocerse en el Este de Asia es un caso muy significativo producto de un complejo proceso de herencia y modernización, muchas veces asociado con importación de ideas del extranjero. La influencia de los modelos de Europa Continental y de la tradición Anglo-Americana puede relacionarse con dos identidades culturales para dimensionar —según los autores— dos formas de tradiciones y sus combinaciones que se representan en el siguiente cuadro:

Cuadro 3. Tradiciones asiáticas, trasplantes europeos: la herencia administrativa de Estado de Asia Oriental

Trasplante	Tradicón	
	Confusianismo	No-confusianismo
Europa Continental	Japón, Korea, Taiwan, China, Vietnam.	Indonesia, Tailandia.
Anglo-americana	Hong King, Singapur	Filipinas, Malasia

Fuente: Painter y Peters (2010).

Dos formas que se diferencian de las anteriores corresponden a una compleja generalidad que se identifica en dos tradiciones distintas: La tradición soviética y la tradición islámica, ambas difíciles de identificar y de describir; la primera por la combinación entre la tradición comunista en los Estados del centro y del este de Europa que resulta muy ambigua; la segunda, porque a pesar de poder señalar un origen común en los tres grandes imperios islámicos (persa, otomano y moghul) que dan cuenta de una tradición teocrática, en casos como los Estados árabes modernos se distingue una gran influencia del colonialismo francés e inglés, que ofrecen un amplio panorama de condiciones de desarrollo.

Desde luego que los argumentos acerca de este tema son de una mayor profundidad, pero en el argumento del presente trabajo nos conduce a observar algo de lo que referimos en su primera sección. El escenario que abarca la comprensión del funcionamiento de los sistemas administrativos, si bien se reconoce influenciado desde nuestra experiencia y relación con las diferentes

tradiciones por nuestros procesos históricos, no es en ningún sentido determinante para condicionar su desarrollo.

Hay entonces dos preguntas que se aparecen frente a estas reflexiones y que son parte de dos procesos paralelos pero no simultáneos: la primera atiende al argumento que acabamos de señalar, y enmarca una serie de preguntas significativas para su estudio : ¿cómo entender la forma en que se desarrollan y principalmente las formas en que operan los aparatos de administración?, de la cual podemos derivar otras como: ¿cuál es la significación de lo que se administra?, ¿qué es lo administrable?, ¿existe una única o una mejor forma de administrar?, ¿qué relación se guarda con lo administrado y el espacio de incidencia de su acción?

La segunda parte sin duda de esas consideraciones, pero se concentra en las formas en que se dimensionan estas preguntas, la importancia de conocer su tratamiento y atención, las implicaciones y la significación de su acción, es decir, ¿cuál es la mejor forma de estudiar y comprender el fenómeno de formación de los sistemas administrativos?, ¿cómo diseñar un marco explicativo que nos permita comprender o dirigir las acciones y resultados de estas acciones producto de la operación de los sistemas organizacionales que conforman un sistema administrativo?, ¿cómo impacta la acción de la administración en el entorno político de una sociedad?

Las condiciones de atención a la primera nos orientan a observar la operación de los aparatos administrativos, las segundas son preguntas generadas en el marco de una forma de conocerlos y estudiarlos. Hacer evidentes estas dimensiones de interrelación, y dimensionar las condiciones que genera para su desarrollo y su estudio, es uno de los grandes temas y debates en el campo de conocimiento. En ocasiones parece tan difícil de abordar sistemáticamente que es muy sencillo que las propuestas de diferenciación caigan en lugares comunes, difíciles de explicar y sostener, como la clásica diferenciación entre objeto de estudio y estudio del objeto.

Lejos de ello, es posible situar el estudio y desarrollo formal del campo como parte de la influencia, principalmente de dos formas de compromisos, como una forma de entender la relación que establece con el marco de ideas que caracteriza la tradición occidental: ideológicos y de conocimiento. La relación entre ambos es de íntima vinculación entre el desarrollo y crítica de las

democracias liberales con el cuerpo de ideas que nutre el modelo y crítica de la ciencia basada en las contribuciones de Newton y el positivismo.

Conclusiones

Un importante punto de debate se desprende de esta nueva condición: diversos fenómenos vinculados con el quehacer administrativo del Estado podían ser abordados desde diferentes perspectivas analíticas y filosóficas, observando relaciones distintas entre el investigador y el conocimiento y niveles de abstracción, descubriendo que tanto su ejercicio como su estudio no sólo se vinculan con marcos valorativos, sino que están condicionado por ellos. Estos desarrollos señalan un punto de exploración y de conflicto, reconociendo que su estudio científico y disciplinario podían no estar exclusivamente conducidos por el marco de ideas y supuestos establecidos desde el neopositivismo, y por ende que su influencia sobre su práctica podía ser tanto positiva como normativa, pero de ningún modo dogmática.

Así, lejos de poder identificar su desarrollo en un estricto sentido lineal de mutación y adopción de nuevas premisas, todas estas formas conviven en su ejercicio, no obstante, persistan posiciones que impiden el intercambio de contribuciones entre ellas.

Los críticos ortodoxos podrán señalar un alto ingrediente de relativismo, pero no hay que dejar de observar que este planteamiento sólo es una forma de interpretar su desarrollo. La importancia no atiende a la defensa de un trabajo en concreto, sino lo que quiero señalar es la atención a una forma diferente de construir una aproximación que deje posiciones que han resultado infructuosas y que han impedido, no sólo una sólida construcción disciplinaria, sino principalmente la posibilidad de intercambio, retroalimentación y debates conjuntos frente a los problemas que son planteados por el desarrollo de la actividad administrativa del Estado frente a las condiciones políticas de la sociedad.

La importancia de esta lectura del campo es señalar el papel fundamental que tiene la investigación como ejercicio de creación de conocimiento y las diversas formas en que se contribuye a la construcción teórica. En relación con el campo de la administración pública, encontramos tanto trabajos con un fuerte diseño cualitativo, como soportados con gran solidez argumentativa en el ejercicio de la investigación cualitativa. Las premisas que orientan la generación de

conocimiento hoy lucen cada vez más llenas de una gran diversidad de formas y de técnicas desde las que se busca estructural y metodológicamente observar y conocer, por ejemplo, cómo operan las organizaciones, cómo funcionan las agencias, cómo se desempeñan los gerentes, las implicaciones tanto de eficiencia como de generación de condiciones de equidad y justicia de las distintas reformas emprendidas, la trascendencia histórica de las transformaciones valorativas del servicio público y el quehacer de gobierno, entre muchos otros temas.

Esta diversidad de instrumentos y de tradiciones de investigación trasciende su sola puesta en práctica, y evidencia una circunstancia de mayor complejidad. En tanto instrumentos para conocer la realidad, representan también formas de responder a la estructura de articulación, aproximación y validación de su estudio tanto como a la diversidad y complejidad de los fenómenos y problemáticas a los que se orienta. Así, la validez de la aproximación entiende la necesidad de distinguir distintas formas de afirmar la validación de los mecanismos de observación, análisis y prueba. Frente a ello no hay posibilidades de homogeneizar los medios como tampoco de homologar funciones y relaciones en los fenómenos observados. Así, las transformaciones empíricas en el objeto simbólico, filosófico y material de estudio, de lo que otrora fuera un campo orientado casi exclusivamente hacia formas instrumentales de operación de la actividad gubernamental, han tenido un alto impacto en la ampliación de sus propios referentes, métodos, contenidos y problemáticas.

Como señala Peters (2008), transitamos de respuestas sencillas hacia preguntas difíciles, mismas que han requerido un intenso replanteamiento de sus condiciones de construcción, en la formación de sus comunidades académicas, e incluso en la fundamentación de escuelas.

De esta forma, la elección de instrumentos metodológicos no sólo atiende un criterio exclusivamente técnico, sino que en ello se observa también una intensa carga de orientación epistemológica e incluso ontológica de la aproximación que se construye. O lo que es lo mismo, las investigaciones que animan el desarrollo de un campo de conocimiento, representan formas específicas de conocer, que responden a una forma particular de comprender la realidad, y también parámetros acerca de lo que es la realidad que puede ser sujeta de estudio y análisis.

La multiplicidad de combinaciones que ello representa y de preguntas que pueden ser planteadas, alcanzan posibilidades difíciles de calcular y de observar. Lo cierto es que, de un lado y otro del Atlántico, esta multiplicidad parece ser una de las características que priva en la observación y análisis de la naturaleza actual del estudio del campo. Estos son punto de partida de intensos debates sobre su identificación como riqueza, como desventaja, como muestra y consecuencia de la falta de identidad y también de las críticas y problemas para explorar nuestro contexto latinoamericano.

En la urgencia de lograr que nuestros estudiantes e investigadores rompan con formas homogeneizadoras del conocimiento, y de comprensión y solución de problemas públicos.

Es indispensable que logremos transmitir que el investigador asume valores del paradigma vigente que elige para observar su entorno, de manera tal que, si buscamos respuestas distintas, es indispensable observar de manera diferente para albergar preguntas que nos posibiliten transformar de formas diversas una realidad plural, diversa, heterogénea.

Referencias bibliográficas

- Arteaga, N. (2006). *Pobres y delincuentes. Estudio de Sociología y genealogía*. México: Universidad Autónoma del Estado de México, FCPyS/Cámara de Diputados LIX Legislatura.
- Castro, E. (2004). *El vocabulario de Michel Foucault. Un recorrido alfabético por sus temas, conceptos y autores*. Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.
- Feyerabend, P. (1990). *Diálogo sobre el método*. Madrid: Cátedra.
- Foucault, M. (1970). *La arqueología del saber*. México: Siglo XXI.
- Guba, E. (1997). *The Paradigm Dialog*. USA: Sage.
- Lincoln, S. y Guba, E. (1985). *Naturalistic Inquiry*. USA: Sage.
- Miller, T. y Fox, C. (2001). "The epistemic community." *Administration & Society*, Vol. 32, No. 6: pp. 668-685.
- Morcòl, G. (2002). *A New Mind for Policy Analysis*. USA: Preager Publicshers.
- Painter, M. y Peters, G. (2010). *Tradition and Public Administration*. UK: Palgrave MacMillan

- Peters, G. (1981). "The problem of bureaucratic government". *The Journal of politics*. Cambridge: Cambridge University Press. Vol 43, No. 1.
- _____ (2004). "Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles" en María del Carmen Pardo (ed). *De la administración pública a la gobernanza*. México: El Colegio de México.
- Ricucci, N. (2010). *Public Administration. Tradition of Inquiry and Philosophies of Knowledge*. Washington D.C.: Georgetown University Press.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESDE EL ENFOQUE DEL NUEVO INSTITUCIONALISMO

Jaime Espejel Mena

Resumen:

El documento destaca la importancia que ocupa el cambio y las instituciones en los marcos teóricos de las Ciencias Políticas y Administración Pública, enfatiza la revisión del concepto de cambio institucional en la administración pública como disciplina; el análisis se realiza desde la descripción y estudio de los diferentes enfoques que integran al nuevo institucionalismo, y se concluye planteando que para estos enfoques el cambio institucional de las organizaciones presenta rasgos formales e informales, las identidades e instituciones explican los rasgos que integran la actividad de gobernar.

Palabras clave: Cambio, institución, identidad, administración, público.

Abstract:

The document highlights the importance of change and institutions in the theoretical frameworks of political science and public administration, emphasizes the revision of the concept of institutional change in public administration as a discipline; the analysis is carried out from the description and study of the different approaches that integrate the new institutionalism, and conclude by stating that for these approaches the institutional change of organizations presents formal and informal features, identities and institutions explain the features that integrate the activity of governing.

Keywords: Change, institution, identity, administration, public.

Introducción

Históricamente, el cambio ha sido una de las principales preocupaciones de la sociedad; esta inquietud se ha reflejado en el diseño de las Ciencias Políticas y Administración Pública, pues el cambio político ha sido considerado un importante objeto de estudio, de al menos tres de sus enfoques teóricos: el conductismo, la elección racional y el nuevo institucionalismo, que es la reflexión sobre el hombre social, el hombre económico y el hombre político, respectivamente. El primer enfoque supone que la conducta individual y el contexto social explican los fenómenos políticos; el segundo propone que la conducta individual y la necesidad de maximizar el beneficio son la fuente de los cambios. El tercer enfoque resalta el papel mediador y orientador de las instituciones formales e informales en la orientación de la conducta del individuo. El nuevo institucionalismo supone que la acción política y administrativa son orientadas y afectadas por el contexto institucional, donde se desarrollan las mismas acciones.

En este sentido, el presente documento pretende explorar la idea de cambio en la Administración Pública como disciplina, desde la revisión de los diferentes enfoques que integran la perspectiva del denominado nuevo institucionalismo. El argumento general del nuevo institucionalismo supone que las identidades e instituciones reducen la incertidumbre en el funcionamiento de las organizaciones. Concluimos planteando la necesidad de revalorar la administración pública contemporánea y su objeto de estudio, no como un conjunto de conductas o procedimientos observables y empíricamente cuantificables, o conductas individuales que persiguen cursos de acción mediante cálculos racionales de tipo gerencia pública, por el contrario, dimensionarla como una ciencia social, comprometida con el estudio de las instituciones y con las identidades de la vida organizada.

La consolidación de la vida democrática o el advenimiento de una democracia de calidad reclaman también de certidumbre en la forma de distribución de los bienes públicos por parte de la administración pública, de certidumbre en los procesos de gobierno, y de la consolidación plena de una certidumbre institucional que garantice la equidad de los procesos políticos, económicos y sociales.

La instrumentación de capacidades administrativas e institucionales que acompañan a los cambios políticos es un elemento indispensable en la construcción de un orden democrático. La actuación administrativa y política basada en

reglas informales, facultades extraordinarias y poderes discrecionales, explica la capacidad de implementar cambios en las reglas del juego, normas de conducta, expectativas, comportamientos, ubicaciones, recursos y relaciones entre los principales actores involucrados. Tales cambios perjudican intereses y expectativas de actores sociales que se han beneficiado durante largos periodos de los recursos públicos, las exenciones legales y los puestos administrativos.

La administración pública

En la historia del pensamiento político, los diversos enfoques de aproximación al estudio de la administración pública han respondido a la necesidad de resaltar el cambio y su faceta como objeto de estudio; en cada momento de la historia del pensamiento y en la acumulación incremental de saberes disciplinarios, se arman nuevas propuestas de aproximación a la realidad, lo cual es la esencia de las ciencias sociales (Etzioni y Etzioni, 1998).

La administración pública no es novedosa en el sentido de que desaprovecha los viejos esquemas, sino porque se apoya en ellos para explicar y enriquecer las nuevas realidades. Se debe recordar que lo nuevo no significa, en la mayoría de los casos, que se deja atrás el pasado, sino porque es una aspiración del investigador mirar por otras ventanas para interpretar los nuevos problemas sociales y analizar la presencia de diferentes grupos dentro de la sociedad y el gobierno.

De ahí que en el momento del establecimiento del Estado-nación y su prolongación al Estado social de derecho, la administración pública se definió por su forma y personalidad jurídica. Después, con las transformaciones y ampliación de las funciones del Estado, la administración pública se definió por su existencia material, pero también por las misiones que tenía encomendadas el Estado. En la actualidad, con el achicamiento del gobierno, los estudios de la administración pública caminan a enfoques diversos, como la perspectiva de la gerencia pública, desde la mirada por las ventanas de las ciencias económicas, se atienden los contenidos de las ciencias administrativas (Mayntz, 2002).

En las condiciones actuales, es necesario que se manifieste —en los estudios sobre la actividad del gobierno— la vocación para interpretar los nuevos procesos sociales desde la tradición institucional de lo público-administrativo, pues es menester que las organizaciones públicas se fundamenten a través del estudio formal e informal de las instituciones y las identidades que orientan sus

comportamientos. Esto es precisamente el campo de estudio de la administración pública. Los problemas que afectan y que son comunes a todos los sistemas de gobierno, y relacionar los grandes sistemas filosóficos con la reflexión teórica y las técnicas de recolección y análisis de datos, sin perder de vista la doctrina y los principios éticos necesarios en las ciencias sociales. La búsqueda de mayor eficiencia, eficacia, flexibilidad en las estructuras burocráticas, mayor y mejor tecnificación del gobierno, no necesariamente consolida la investigación multidisciplinaria de la administración pública o la democratización de las prácticas del gobierno, y sí puede producirse lo que Bo Rothstein (2005) denomina “salvajes técnicamente competentes”.

La discrecionalidad administrativa del Estado significa que la administración pública se ejerza sin control político. Ello significa que la participación de la sociedad y de otros organismos sea menor, pues el Estado lo abarca todo. La omnipresencia de los valores descriptivos pone en evidencia la ausencia de sistemas políticos democráticos: el Estado, el poder político y público es el protagonista y hacedor de políticas. Con la nueva participación de otros actores en el espectro político y administrativo, surgido de nuevas relaciones de poder y de intercambios cooperativos entre instituciones viejas y nuevas —aún más en procesos de transición—, se ha buscado rediseñar el gobierno y por ello la búsqueda de nuevos enfoques que permitirán hacer vigente a la administración pública, a la luz de una nueva revisión y conceptualización. De ahí que emerge desde el trabajo académico y de la investigación —lo que en países desarrollados ya ha sido consolidado— la propuesta de la *gobernanza* (Colomer y Negretto, 2003).

La administración pública, entendida como estructura y proceso de gobierno, como ejercicio profesional y disciplina académica, presenta hoy una directriz que propone revalorar lo público de la administración pública; la *governanza* (Espejel, 2018) surge como un enfoque que busca la revisión y renovación de los conceptos de la administración y gestión públicas en el marco de las sociedades modernas, en las que el ejercicio de las democracias liberales es una constante. La administración pública, en todo caso, encontró una diferente expansión y legitimación durante el apogeo del Estado de bienestar. En ese entonces, la administración pública todo lo abarcaba, los productos, las empresas estatales, las decisiones de política económica, la regulación del mercado, las decisiones sobre apertura democrática; regulaba prácticamente toda la actividad de la sociedad y al mercado mismo.

La administración pública destaca los propósitos sociales del organismo por encima del bienestar institucional. En este plano, primero los burócratas sirven a la sociedad y sólo hasta después se busca que la gerencia o bien la institución pública, atienda sus necesidades: primero el público ciudadano y después la alta burocracia; primero el gobernado y después el tomador de decisiones. La equidad que supone la *governanza*, también significa la participación de la sociedad en la construcción de la agenda pública. El resultado es el cambio de principios en la administración y los administradores para servir profesionalmente a la sociedad, y no para que la sociedad esté atenta o a la expectativa de lo que la administración le otorga.

La administración no sólo trata de cumplir sus deberes administrativos en la forma más eficiente y económica, también debe influir y participar en la ejecución de políticas que mejoren en forma más general la calidad de vida de los gobernados. La administración pública destaca los propósitos sociales de la institución por encima del bienestar de ésta; es decir, primero los burócratas atienden a la sociedad y solamente hasta después se busca que la gerencia o bien el organismo público atienda sus necesidades. Primero el público ciudadano y después la burocracia, primero el gobernado y después el tomador de decisiones. La equidad que supone la administración pública, también significa la participación de la sociedad en la elaboración de la agenda pública, una cooperación de los actores políticos a través de redes: en todo caso, el responsable es el gobernante, no el gobernado.

La reforma de la administración pública es la opción pragmática para adaptarla a las exigencias de un mundo globalizado que aumenta la tasa del cambio económico, social, político y tecnológico con velocidad inédita. La administración pública moderna no puede anclarse en patrones de desempeño que han llegado al tope de su eficiencia, equivalente al agotamiento de las capacidades y posibilidades que tenía para cumplir las tareas asignadas. El desempeño acreditado es condición para que las instituciones merezcan la confianza de la sociedad y los agentes económicos, pues de otro modo se pueden constituir no en un medio que permite solucionar problemas, sino como el origen mismo de los problemas, situación que compromete su existencia junto con la vida pública. Ninguna reforma tiene éxito cuando se omite la base del poder que la sustenta. Como estructura de poder, la administración pública tiene oportunidades y restricciones para desenvolverse como un organismo que tiene capacidades multifacéticas para sobrevivir.

El alcance de las reformas es la reorientación de los sistemas de poder para garantizar que el funcionamiento de las instituciones administrativas sea más efectivo. La lógica de las reformas es la conservación eficaz del poder a partir de criterios, estrategias, tácticas y acciones consustanciales a su naturaleza.

Un paso clave en la conformación y consolidación de la administración pública, son los procesos de innovación que se han desencadenado para mejorar su rendimiento institucional, a partir de las nuevas realidades que se viven en el mercado, la política, la cultura, la tecnología y los intercambios. En el tiempo actual, la clave de la innovación es el conocimiento, es decir, el conjunto de disciplinas, prácticas, saberes, teorías y metodologías que, con orientación aplicada, transforman significativamente los modos de vida.

Los sistemas administrativos deben entenderse de manera abierta, correlacionada, transparente, productiva y creativa, para que se desenvuelvan con capacidad en los espacios de crisis, turbulencia, cambio, renovación e incertidumbre, que son la constante de las sociedades liberales y las economías de mercado.

La administración pública tiene que asumir la esencia, ventajas y alcances de las instituciones que tienen a su cargo la creación y diseño de mejores sistemas de información y comunicación que favorezcan su relación con los ciudadanos. La administración al servicio del público ciudadano, implica que el desarrollo de la tecnología se vierte al seno de la sociedad para transformar cualitativamente sus condiciones de vida, alentando la expansión de las fuerzas productivas, el mejor desempeño de la economía y que la vida pública tenga condiciones óptimas para su desarrollo tanto en el plano individual como el colectivo. En este caso, lo relacionado con trámites y servicios debe facilitar ventajas compartidas para los ciudadanos, para que se eliminen tiempos, procesos, procedimientos y costos superfluos que únicamente propician distancias innecesarias entre los usuarios que son los ciudadanos y la propia administración pública.

Conviene destacar que la administración pública no está reñida con la eficiencia ni la productividad; debe en todo momento, tener mejor capacidad instalada para llevar a cabo sus operaciones; lo inaceptable es que los medios administrativos se sobrepongan a los objetivos normativos y sustantivos que debe cumplir, porque se da paso a posturas que, sin fundamento, sostienen que es una institución neutral ante la vida social y política.

La administración pública debe contribuir con la manera de establecer la institucionalidad del ejercicio gubernamental; es decir, en cómo administrar a las organizaciones públicas eficaz y honestamente en el marco de la legalidad y presumiblemente —como orígenes y pilares centrales de la democracia, tene-mos: por un lado, la parte normativa y de legalidad del poder político, atribuido el estudio a ciencia política y por el otro, la eficiencia decisional y administrativa a través del consenso de la mayoría, como campo de reflexión de las ciencias administrativas—, sirviendo al interés público. Ese punto de partida es, en consecuencia, fundamentalmente institucional, normativo y ético: básicamente es una conceptualización de la responsabilidad moral y política, pensada en términos jerárquicos y de rendición de cuentas de las organizaciones públicas, respecto a la autoridad que ejerce el control gubernamental (Lynn y Wildavsky, 1999).

Por otro lado, uno de los elementos centrales de la vertiente del nuevo institucionalismo es, sobre todo, el análisis de la estabilidad y el cambio institucional, con el enfoque de la teoría organizacional y el papel de las instituciones en un contexto político, a partir de la modificación en las reglas, normas, tradiciones y en los ambientes de estructuras públicas (March y Olsen, 1997).

El nuevo institucionalismo

Para el nuevo institucionalismo, las organizaciones desarrollan características institucionales que las diferencian a unas de otras. Estas características son el factor más importante por considerar para entender el comportamiento de los agentes. En consecuencia, el objetivo de este movimiento es analizar los procesos por los cuales las instituciones desarrollan sus características particulares y describir las formas en que estas características influyen en el comportamiento de los miembros de la institución.

Aunque tiene un origen común, el nuevo institucionalismo no es una corriente de pensamiento homogénea, por el contrario, bajo este nombre se agrupa trabajo académico realizado en diversas disciplinas de las ciencias sociales y desde enfoques teóricos relativamente diferentes (Hall y Rosemary, 1999).

El nuevo institucionalismo dota de herramientas sustantivas para interpretar y analizar a las organizaciones en coyunturas de cambio con estabilidad y a partir de la reestructuración de las arenas de poder y de negociación. Para ello,

se requiere tomar en cuenta dos asuntos centrales: 1) cómo interpretar la relación entre instituciones y comportamiento institucional, y 2) cómo explicar el proceso mediante el cual las instituciones surgen o cambian (Hall y Taylor, 1999).

Hablar sobre el nuevo institucionalismo significa considerar, de entrada, que las instituciones reducen la incertidumbre porque inherentemente proporcionan una estructura preconcebida para la vida organizacional cotidiana. También forman lineamientos para la interacción humana a partir de las reglas, normas y comportamientos formales e informales que se presentan en un contexto organizacional.

Este enfoque teórico ha surgido en el debate académico y en su aplicación a las organizaciones durante los últimos treinta años, propiamente como una reacción en contra del éxito del enfoque racional, pues básicamente los modelos racionales presentan poca atención al contexto en el que se mueven los agentes gubernamentales. En cambio, el nuevo institucionalismo argumenta que los contextos institucionales —políticos, sociales y económicos— dentro de los que actúan los individuos, influyen de manera importante sobre el comportamiento y la toma de decisiones.

El nuevo institucionalismo es una teoría que explica la estabilidad en los procesos sociales a partir del conocimiento de las reglas y de su contexto organizacional; también deriva del hecho de que no considera a los agentes como personas autónomas e independientes, pues siempre están sujetos a una serie de transacciones en las que se manifiestan relaciones de poder, no por atributo sencillamente sino por elementos de transacción (Crozier y Friedber, 1990).

El nuevo institucionalismo explica la estabilidad en los procesos sociales a partir de dos ideas: a) las organizaciones sólo cambian de manera incremental y concatenada, y b) las normas y reglas en las instituciones influyen de forma determinante sobre el comportamiento de los individuos. Reconoce la posibilidad de la conversión y el control como una vía de cambio institucional por actores que pueden llegar a ser protagónicos en momentos claves del desarrollo institucional.

Como las instituciones cambian de manera incremental, también es convencional que los actores puedan cambiar su comportamiento en el mismo contexto

organizacional de manera incremental, es decir, poco a poco sobre plazos de tiempo relativamente largos y concatenados.

Para el nuevo institucionalismo, cada organización desarrolla características propias que la diferencian de otras, siendo estas diferencias el factor más importante a considerar para entender el comportamiento de los actores organizacionales. El propósito del nuevo institucionalismo es analizar los procesos mediante los que las instituciones desarrollan sus rasgos típicos, así como describir las formas en que estas características influyen en el comportamiento de los miembros de la organización. Con todo, el enfoque del nuevo institucionalismo no se constituye como un cuerpo unificado de categorías y herramientas teóricas, más bien se concibe como un cuerpo de tres enfoques analíticos diferenciados y con diverso origen, cada uno de ellos autodenominado como nuevo institucionalismo. Esas tres escuelas de pensamiento son: el institucionalismo histórico-político, el institucionalismo de la elección y la escuela del institucionalismo sociológico (March y Olsen, 1997).

Las tipologías del nuevo institucionalismo son variadas y diferentes. Rodolfo Vergara (1993) propone tres corrientes: nuevo institucionalismo en la economía, la sociología y la ciencia política. Hall y Taylor (1999) proponen cuatro subdivisiones: el nuevo institucionalismo en la historia comparada; el nuevo institucionalismo racionalista; el nuevo institucionalismo económico y el nuevo institucionalismo sociológico. Por su parte, Richard Scott (1995) divide el nuevo institucionalismo en tres corrientes: regulatorio (económico), normativo (ciencia política) y cognitivo (sociológico). Guy Peters (2003) divide al nuevo institucionalismo en seis géneros: institucionalismo normativo, institucionalismo de la elección pública, institucionalismo histórico, institucionalismo empírico, institucionalismo internacional e institucionalismo social.

El nuevo institucionalismo —en cualquiera de sus tres campos de estudio: el económico, el histórico-político y el sociológico—, identifica la relación entre institución y ambiente como origen de todo cambio organizacional. El ambiente está formado por organizaciones diversas, internas y externas, de hombres con intereses y en interdependencia en el mismo contexto organizacional y en el que se consideran como elementos rectores las tradiciones y las reglas.

El institucionalismo económico (Almon, 1999) tomó herramientas analíticas de la economía de la organización, que destaca la trascendencia de los derechos de propiedad, la solicitud de arrendamiento y los costos de transacción a la

operación y desarrollo de las instituciones. Lo anterior, aparejado a la idea de que en el desarrollo de una forma particular de organización, este institucionalismo puede ser explicado como resultado de un esfuerzo por reducir los costos de transacción en el cumplimiento de una actividad, sin respaldo preponderante de la institución.

El institucionalismo económico, al igual que otras escuelas, posee un debate interno en sus categorías. Con todo, son cuatro las características más relevantes de este enfoque. En la primera, se comenta que los institucionalistas de la elección racional usan un conjunto de suposiciones de comportamiento. Tal y como para los economistas clásicos, sus modelos se centran en grandes postulados con números limitados de variables, de ahí que la sentencia de las suposiciones son su fundamento central. Parten del hecho de que los actores predominantes han fijado sus preferencias —adaptadas a condiciones precisas bajo el principio de transitividad— y que con su comportamiento buscan maximizar el cumplimiento de las preferencias. De manera estratégica, suponen la aplicación de un cálculo dimensional. Para esos institucionalistas el asunto central es minimizar incertidumbre y maximizar resultados (North, 2006).

El segundo rasgo se refiere a que esta escuela tiene una imagen muy particular de la política: la percibe como una serie de dilemas de la acción colectiva. Así, lo que previene a los actores de tomar un curso de acción a nivel colectivo es la ausencia de arreglos institucionales que garanticen el comportamiento complementario de los otros actores. Parten del supuesto de que algunos individuos, en el contexto institucional, generan resultados nada óptimos para la colectividad y sí en beneficio de un grupo reducido de actores.

La tercera característica se refiere a una de las grandes contribuciones del institucionalismo de la elección racional: el énfasis en el papel de la interacción estratégica de los actores en la determinación de los resultados políticos.

El cuarto rasgo se refiere al desarrollo de una propuesta para explicar el origen de las instituciones. Parte del método deductivo para llegar a razonamientos de las tareas y funciones que realiza una institución. Los miembros de esta escuela se ubican en el análisis de la existencia de una organización, al referirse al valor que aquellas funciones poseen para los actores afectados por la institución. Lo anterior supone que los actores crean a las organizaciones para consolidar el valor de intercambio, en términos de ganancias optimizadas en el marco de actores cooperativos. El proceso de creación institucional normalmente gira

en torno a acuerdos voluntarios de los actores relevantes, quedando así la institución sujeta a un proceso de selección competitiva. La institución en todo caso sobrevive siguiendo la argumentación de estos institucionalistas, debido a que brinda más beneficios a los actores relevantes que a las formas institucionales alternas. De esta forma, la estructura organizacional se explica con base en la manera en que se minimiza la transacción, la producción o afluencia de costos, inversamente proporcional a la maximización de resultados. En todo caso, se reduce la incertidumbre y se maximizan las ganancias, punto central del institucionalismo de la elección racional.

Los neoinstitucionalistas históricos fueron influenciados de los estructural-funcionalistas cuando entendieron a la política como un sistema de partes en interacción, pero rechazaron la tendencia a observar las formas sociales o culturales de los individuos como los parámetros que manipulan la operación del sistema. Entienden a la organización institucional de la política como el principal factor que delinea el comportamiento colectivo y que genera respuestas definitivas. Así, se pugna por un estructuralismo implícito en las instituciones de gobierno, en lugar del funcionalismo sustentado en añejas propuestas que observan los resultados políticos como respuestas a las necesidades del sistema. Este tipo de neoinstitucionalistas acepta el argumento de que el conflicto entre camarillas, producido por la escasez de recursos, se centra en la política, pero a la vez, busca indagaciones para distinguir los resultados políticos y las desigualdades que señalan los resultados.

Esta escuela encontró tales explicaciones en la manera en que se intercambian conflictos entre las estructuras de las organizaciones políticas y económicas, al privilegiar ciertos intereses y descuidar otros. Estos nuevos institucionalistas asignan un alto significado a las instituciones políticas formales, así como al desarrollo de conceptos más amplios de cómo y cuáles son las instituciones que trascienden.

La mayor parte de los neoinstitucionalistas de esta corriente entienden a las instituciones como los procedimientos formales o informales, rutinas, normas y prácticas insertadas en la estructura organizacional de la política. Para ellos, las instituciones oscilan entre las reglas de un orden constitucional o de los procesos operativos promedio de una burocracia, y los acuerdos que predominan en el comportamiento entre las asociaciones formales. Son cuatro las características que distinguen a esta escuela. Por un lado, tienden a conceptualizar las

relaciones entre las instituciones y el comportamiento individual en segmentos amplios; segundo, enfatizan las asimetrías del poder relacionado con la operación y desarrollo de las instituciones; tercero, se inclinan por una perspectiva del desarrollo institucional que se caracteriza por la dependencia; finalmente, se preocupan por integrar el análisis institucional con la contribución de otros factores que pueden ser revelados en resultados políticos (North, 2006).

En cuanto a la percepción sobre cómo las instituciones impactan el cumplimiento de los individuos, como asunto central de cualquier análisis neoinstitucional, se presentan dos propuestas: el enfoque del cálculo y el enfoque cultural. Ambos muestran las diferencias sobre cómo se comportan los actores, qué hacen las instituciones y por qué las instituciones persisten en el transcurso del tiempo.

Conforme a este enfoque, las instituciones afectan sobre todo el comportamiento, a partir de que los actores dan un mayor o menor grado de certidumbre a las organizaciones, pues éstas dan información relevante para el cumplimiento de mecanismos para los acuerdos y también para las penalidades. El punto central se refiere a que las instituciones impactan la acción individual al modificar las expectativas que un actor tiene sobre los cursos de acción que otros adoptan: por ello, la interacción estratégica juega un papel trascendente en el análisis.

Los neoinstitucionalistas históricos son eclécticos en el sentido de que se adecuan a otros enfoques con el propósito de especificar la relación entre la institución y la acción. Por ello, se explican que las instituciones son resistentes al rediseño institucional, ya que estructuran las propias elecciones sobre la reforma que el individuo pretenda promover (Grafstein, 1992). El institucionalismo histórico se refiere al papel preponderante concedido al poder y a sus relaciones, de ahí que todos los estudios neoinstitucionalistas tienen un tratamiento central sobre ese tema, en especial, en la manera en que las instituciones distribuyen el poder entre los grupos sociales. Por ello, en vez de considerar escenarios predefinidos para reclutar a los individuos, los institucionalistas históricos son proclives a suponer que hay un mundo en el cual las organizaciones dan incentivos a los grupos para su acceso al proceso de toma de decisiones.

Las organizaciones son tomadas como elementos relativamente persistentes del panorama histórico, y como uno de los factores centrales que llevan al desarrollo histórico mediante un conjunto de rutas incrementales, en periodos de

continuidad, pero puntualizados por coyunturas críticas cuando un cambio institucional se realiza. Los institucionalistas históricos otorgan una importante atención al papel de las instituciones en la vida política, y pocas veces insisten en que las organizaciones son la única fuerza causal en la política. Pretenden centrar a las organizaciones en una cadena causal que incorpora un papel relativo a otros factores, especialmente en términos de desarrollo político y de difusión de ideas. Como eje central, estos institucionalistas dan por sentado que el mundo es más complejo que el mundo de preferencias e instituciones, a menudo postulado por los institucionalistas de la elección racional.

El institucionalismo sociológico surgió como parte de la teoría organizacional a mediados de los años 70 del siglo pasado. En ese entonces una corriente de sociólogos comenzó a debatir la tradicional distinción entre las partes integrantes de un mundo social que reflejaban los signos del pensamiento racional formal de los medios y los fines institucionales de un tipo de racionalidad, asociada con formas modernas de organización y democracia, respecto a las partes de un mundo social que muestran un conjunto diverso de acciones relacionadas con la cultura. Se revisaron las estructuras democráticas como resultado de un esfuerzo intensivo por generar estructuras más eficientes para llevar a cabo las tareas en sociedades complejas. Por ello, antes de ese debate había francas similitudes en la forma adoptada por diversas organizaciones, basadas en el sentido de racionalidad y de estructuras rígidas.

La propuesta de los nuevos institucionalistas se enfocó en el hecho del papel que reviste la cultura en los marcos organizacionales. Estos institucionalistas empezaron debatiendo que los mecanismos y procedimientos organizacionales no fueran simplemente adoptados porque suponían *a priori* eficiencia, racionalidad y formas administrativas experimentadas por décadas. Esta nueva corriente sostiene que muchas de esas formas y procedimientos deberían ser vistos a la luz de prácticas culturalmente específicas y asimiladas dentro de las organizaciones para incrementar no sólo la eficiencia y los propósitos administrativos, también se revelaban como un resultado de los tipos de procesos asociados con la transmisión de prácticas culturales más generales.

De esa manera, los institucionalistas sociológicos sostienen que incluso las más aparentes prácticas burocráticas tienen que ser explicadas en términos sociales y culturales. Lo anterior significa que muchas de las concepciones del Estado, el mercado y de las burocracias, entre otras, generalmente se construyen

a partir de las percepciones culturales de las sociedades, por lo que es relevante la propuesta de estos sociólogos de considerar en el marco organizacional ese tipo de factores. Son tres los rasgos distintivos de esta escuela: el primero es que tiende a definir a las instituciones más en general que los estudios de la elección racional, incluyendo no sólo las reglas, los procedimientos o normas formales, también los sistemas de simbología y los patrones morales que proporcionan los significados de los códigos que orientan la acción humana. Por ello, en esta escuela no existe distinción o división entre las instituciones y la cultura, ambas son complementarias. Ello supone dos aspectos: por un lado, se rechaza la distinción entre las argumentaciones institucionales, basadas en las estructuras, así como las argumentaciones culturales centradas en la comprensión de la cultura, las actitudes o valores. Por el otro, esta escuela tiende a redefinir a la cultura misma y a las instituciones.

En este sentido, se revela un cambio de enfoques en el marco de la sociología, misma que deja a un lado las construcciones teóricas que asocian únicamente la cultura con los valores; el enfoque va más allá: se percibe la cultura como una red de rutinas de trabajo, de símbolos y de pautas para el comportamiento (March y Olsen, 1997).

La segunda característica es su comprensión sobre la relación entre las instituciones y la acción individual, la cual contiene algunos aspectos que se derivan del enfoque cultural. Los individuos en un marco institucional han sido socializados en roles organizacionales específicos, interiorizando las normas identificadas con los roles, llegando de esa manera, a que las instituciones afecten el comportamiento individual, pero a partir de la acción recíproca; roles organizacionales y acción cultural son formas complementarias. Así, la dimensión normativa tiene impacto institucional y a la vez, cultural. Por ello, las instituciones influyen en la conducta al orientar las pautas normativas y de conocimiento, así como categorías y modelos necesarios para la acción. No sólo las instituciones influyen en el comportamiento al señalar al individuo lo que se debe hacer en un marco organizacional, también lo hacen al determinar lo que uno puede imaginarse en un contexto específico. Las instituciones no solamente afectan los cálculos estratégicos y racionales de los individuos —como lo afirman los institucionalistas de la elección racional—, también afectan sus preferencias y su identidad. De ahí que se afirme que las imágenes e identidades de

los actores sociales están vertebradas por las formas institucionales y de las imágenes generadas por el rol social.

Por eso muchos institucionalistas señalan el carácter recíproco, constitutivo e interactivo, de la interdependencia entre las organizaciones y la acción individual. Cuando estos dos elementos actúan por regla o práctica social, los individuos en el contexto organizacional se erigen de manera simultánea en actores sociales que refuerzan la actividad que han adoptado.

Otra noción central de los institucionalistas sociológicos se refiere a que la acción individual surge con la interpretación. De ahí que se insista en que un individuo que enfrenta una situación dada debe encontrar las maneras de reconocerla y responder a ella con base en su experiencia organizacional. Además, considera que los patrones implícitos en la vida institucional brindan los medios para cumplir con ambas tareas; ello supone la memoria profesional para resolver los problemas. La relación entre el individuo y la institución se construye sobre la base del razonamiento práctico, también normativo, por lo que el individuo trabaja en los soportes institucionales disponibles para idear un curso de acción. Desde esta escuela, los individuos son racionales sólo en el conjunto de las tareas cotidianas, en su colectividad y no como entes individuales que pretenden satisfacer sus beneficios y maximizar sus ganancias. Por eso los sociólogos recurrentemente plantean un mundo de organizaciones o individuos que buscan definir y expresar su identidad en formas socialmente convenidas y no mediante actos puramente individuales.

Los institucionalistas en la sociología asumen una postura específica para explicar cómo se originan y cambian las prácticas institucionales, en contraste con los institucionalistas de la elección racional, que establecen el desarrollo de una organización a través de la eficiencia y de los fines materiales que los actores promueven.

Los institucionalistas sociológicos le dan un lugar central al asunto de la legitimidad o convivencia social, en el sentido de los acuerdos institucionales que se generan entre individuos y organizaciones. Por ello le dan un significado al Estado contemporáneo de amplia competencia regulatoria, pues impone prácticas públicas en organizaciones sociales, mediante el consenso y la legitimidad. De ahí la importancia de la profesionalización en las esferas del servicio público, ya que derivan en mejores estándares de atención a los agentes externos de las

instituciones, lo que conlleva márgenes de mayor eficiencia y acentuada legitimidad.

Finalmente, para los miembros de esta escuela, las prácticas institucionales comunes emergen de un proceso de discusión interactivo entre los actores que se encuentran en un ámbito laboral determinado. Ese intercambio de roles y preferencias significa que los actores construyen mapas de conocimiento compartidos, que con frecuencia se revelan en prácticas institucionales convenidas y que son ampliamente desplegadas en el ambiente organizacional. En otras palabras, se trata de individuos cooperativos en un contexto organizacional que pretende maximizar beneficios colectivos.

A manera de colofón se puede evidenciar que, si bien la administración pública es confrontada y cruzada no sólo con uno, sino con tres enfoques del nuevo institucionalismo, es conveniente resaltar que las tres escuelas han hecho grandes aportaciones, desde sus perspectivas, al campo organizacional de las instituciones. El cambio institucional es el producto del ajuste de reglas, complementado con unos análisis de las transformaciones en la estructura jurídica y funcional, mismos que se pueden manifestar a partir de dos procesos diferentes: el primero de orden agregativo y el segundo de orden integrativo (March y Olsen, 1997). Se parte de la base de que el enfoque del nuevo institucionalismo dota de herramientas sustantivas para interpretar el cambio con estabilidad y partir de la reestructuración de las arenas de poder y de negociación. Los asuntos centrales de cualquier análisis institucional se basan en los siguientes factores: 1) cómo interpretar la relación entre instituciones y comportamiento organizacional, y 2) cómo explicar el proceso mediante el cual las instituciones surgen o cambian.

Desde la perspectiva del nuevo institucionalismo, el propósito de los estudios políticos y administrativos se refiere a analizar los mecanismos de formación de consensos y la generación de propósitos colectivos. Desde esta óptica, los actores no siempre son cooperativos o actúan con intercambios de información, sino son ciudadanos que comparten concepciones específicas de la realidad e interactúan dentro de espacios institucionalizados de la actividad política. Por ello, la unidad de análisis de la vertiente institucional no es el individuo y sus preferencias, sino el conjunto de reglas, normas y tradiciones que se representan en las distintas organizaciones que conforman el sistema político-administrativo.

La administración pública en el contexto del nuevo institucionalismo

Las Ciencias Políticas y Administración Pública tienen sus raíces en el estudio de las instituciones. Durante gran parte del período inmediatamente posterior a la segunda guerra mundial, la ciencia política rechazó esas raíces a favor de dos enfoques teóricos más basados en supuestos individualistas: el conductismo y la elección racional. “En ambas teorías los individuos no se ven constreñidos por las instituciones formales o informales, sino que hacen sus propias elecciones: y en ambas perspectivas las preferencias son exógenas al proceso político” (Peters, 2003: 13). En la economía, los antecedentes del nuevo institucionalismo son señalados como el historicismo alemán, la escuela austriaca y el marxismo (Ayala, 2003).

Una exitosa contrarreforma, iniciada durante la década de 1980, produjo un retorno al interés anterior por el importante rol que desempeñan las instituciones formales e informales del sector público. El nuevo institucionalismo contiene muchas de las características de la versión anterior de esta manera de entender la política, pero también hace aportes en diversos aspectos teóricos y empíricos.

A partir de las críticas a la ciencia política de la época, March y Olsen (2007) propusieron crear un nuevo institucionalismo, el cual remplazaría a las principales características de la ciencia política, una concepción que colocara la acción colectiva en el centro del análisis en las ciencias sociales.

March y Olsen (2007) señalan que la atención organizacional es un recurso escaso (tiempo, información y capacidad de procesamiento) y lo importante en el análisis es identificar los criterios que norman su distribución. La atención organizacional es “la habilidad que tienen sus instancias inteligentes de la organización para observar y decidir acerca de los procesos que tienen lugar en las distintas subunidades organizacionales” (Vergara, 1997: 13). La atención de la organización no está centrada en aquellas áreas en las que se pueden maximizar los resultados sino en sus unidades que presentan un resultado no satisfactorio.

Para que las organizaciones puedan centrar su atención en los procesos que requieren mejorar sus resultados, las otras unidades necesitan procesos simplificados por medio de los cuales operen. Las estrategias simplificadoras por medio de las cuales operan los procesos son las rutinas organizacionales. Las rutinas son procesos que no requieren de toma de decisiones, las rutinas son

“procedimientos, convencionales, papeles, estrategias, formas organizativas y tecnologías en torno a los cuales se construye la actividad política” (March y Olsen, 2007: 68).

Con la práctica, las rutinas se transforman en reglas, convenciones, tradiciones, tecnologías y mitos que conforman la cultura organizacional. Los conocimientos y las prácticas que se comparten por todos y se dan por hecho, generan una forma de hacer las cosas. Los conocimientos y prácticas compartidas son las que generan las normas de la institución. En las normas se encuentran codificadas las atribuciones y obligaciones de los roles que desempeñan los individuos en la institución. El comportamiento de los individuos se explica entonces por los roles asignados y en las reglas institucionales que los norman. Sin embargo, la ambigüedad juega un papel muy importante en el funcionamiento de las organizaciones. Es provocada porque los individuos que toman decisiones no son actores racionales con preferencias claras y compatibles con la organización. En la observación empírica, March y Olsen (2007) señalaron que los actores no están informados, son inseguros y vacilantes, y por lo tanto, sus preferencias no son compatibles con el comportamiento organizacional.

Las reformas a la administración pública son para March y Olsen (2007), un proceso de adaptación de los cambios en el contexto institucional que ocurre con base en las interacciones del medio ambiente con las instituciones. Estas interacciones se producen en dos niveles, 1) la inercia de las rutinas y prácticas que tienden a la estabilidad, y 2) la tensión que genera una situación parecida a la de los botes de basura en la cual las instituciones echan mano de soluciones disponibles en su repertorio para adaptarse a las demandas del ambiente. Según estos autores, iniciar los cambios es muy sencillo, lo difícil es controlarlos por el número de variables que intervienen; lo relevante es cómo las variables se adaptan al proceso de transformación y cómo los gobiernos y quienes ponen en marcha las reformas pueden lidiar con tales variables, sea incorporándolas o manteniéndolas al margen.

Las dificultades para realizar una reforma administrativa se vinculan con un número considerable de variables, entre las que se encuentran las políticas, económicas y hasta sociales, siendo de las más relevantes sin duda las primeras. “Las ocasionales incursiones de la política en la reforma administrativa no han conducido al desarrollo de una capacidad institucional general para llevarla a cabo” (March y Olsen, 2007: 166).

La reorganización de la administración pública es una preocupación central de cualquier sistema político y forma de gobierno, debido a que la efectividad de cualquier sistema depende en un alto grado de las instituciones administrativas. La política opera generalmente en situaciones muy estructuradas en rutinas y lo hace a través de las prácticas administrativas. Al analizar los esfuerzos por reorganizar la burocracia, se pueden aprender lecciones sobre la naturaleza institucional de la política y de la organización de la vida política. Según March y Olsen (2007), los altos funcionarios promueven reformas a la administración pública para luego abandonarlas. Según los autores, todas las propuestas y acciones que se realizan encaminadas a tal propósito están más destinadas a dar seguridad a los observadores sobre la pertinencia de las acciones que a influir realmente en ellas. Las reformas a gran escala son entendidas como “esfuerzos sistemáticos y masivos destinados a transformar ciertas características de la organización y funcionamiento del Estado a fin de dotarlo —como se dice tradicionalmente— de mayor eficiencia y eficacia”. Durante la mayor parte del siglo fueron conocidas como “reformas administrativas” (Oszlak, 1999: 183).

No obstante, los cambios administrativos o a la organización burocrática han sido parte del valor simbólico y la retórica porque expresan un afán y una voluntad transformadora, generalmente bien aceptada por la sociedad. Después de analizar los intentos de reforma en Estados Unidos durante el siglo XX, March y Olsen observaron que los cambios realizados estuvieron muy por debajo de los inicialmente anunciados; sin embargo, el anuncio de la reforma es un mensaje que los ciudadanos aprecian y que un presidente podría ser más criticado por lo que no dice que por lo que no hace en esa materia.

La reforma administrativa, dentro de un contexto de cambio político, representa un reto para el diseño institucional. Además de que, como ya se mencionó, la eficiencia en los procesos administrativos determina el éxito de un sistema político. El proceso de reforma en la administración pública implica la rutinización que más tarde se transforma en normas y convenciones las cuales conforman la cultura organizacional. Pero para que una reforma de tal naturaleza sea efectiva, debe incluir no solamente un cambio en las estructuras y los procedimientos organizacionales, sino en el comportamiento de los administradores orientado hacia el apego a la ley.

De esta manera, para que una reforma administrativa sea integral, debe incluir una transformación en las reglas de funcionamiento e integración entre los

servidores públicos. Reorganizar las estructuras administrativas y los procedimientos puede proporcionar un nuevo perfil a la organización, pero la manera de operar seguirá siendo la misma si no se considera un cambio en la forma de operar e incentivar un comportamiento responsable de los individuos.

Las reformas a las organizaciones públicas o las denominadas reformas del Estado, se encuentran inmersas en las actuales reformas de las grandes organizaciones internacionales, es decir, las reformas administrativas pretenden ser comunes a todas las organizaciones. Se tiene la creencia de que las reformas administrativas son el método para lograr un cambio, para pasar de una organización tradicional poco eficiente o diferenciada a una moderna, eficiente y altamente especializada.

Empero, los contenidos de las reformas administrativas están determinados por conceptos racionalistas de las propias organizaciones, así como de fuertes tendencias o modas administrativas. Las reformas administrativas no conducen a cambios reales de las organizaciones o mejores resultados de eficacia, eficiencia, menor dispendio de los recursos públicos, mayor profesionalización de la función pública, especialización de sus funciones; por el contrario, las reformas administrativas tienden a legitimar conceptos comunes, a estandarizar, homogeneizar y estabilizar a las organizaciones, así como de estilos de administrar. Dejando de lado las posibilidades estructurales de las organizaciones para la ejecución de dichas reformas, los cambios en las organizaciones no necesariamente implican cambios en las instituciones.

Para que las transformaciones de la administración pública sean efectivas e integrales es necesario considerar, como señalamos en otro párrafo, un gran número de variables entre las que se consideran factores económicos, sociales y políticos; en estos últimos, se incluye el generar los consensos necesarios que apoyen la puesta en práctica de la reforma. Sin duda, un factor fundamental es la voluntad política de quien gobierna para que la reforma sea posible.

La importancia de la voluntad política se enlaza con la capacidad racional, si bien limitada por el contexto, del líder de la organización o el gobernante. Las ideas constituyen entonces un elemento adicional en el análisis de las propuestas de reforma administrativa, y está vinculado con su influencia en los cambios en las políticas. La innovación es la consecuencia de los cambios, y más allá de este concepto, se encuentra la noción de dependencia con las identidades. Es decir, hay una importancia en el hecho de que las decisiones tomadas en un

punto del tiempo pueden restringir las posibilidades futuras, hacia rutas particulares que las ideas y los intereses desarrollan y las instituciones y estrategias adaptan. Las ideas, instituciones y actores políticos y las redes de expertos e intereses sociales en la conformación de las políticas, recobran importancia porque traducen la percepción de los actores en estrategias y en su caso en los cambios. Para Ludolfo Paramio, “un cambio de política es siempre un cambio de estrategias por parte de los actores, y por tanto implica un cambio en la percepción que éstos tienen de la realidad en la que operan” (1999: 10).

La importancia que tiene la existencia de las instituciones en un sistema administrativo está relacionada con una forma de hacer las cosas, porque las instituciones establecen interacciones reguladas y reglas que moldean el comportamiento de todos los actores. Su cumplimiento da certidumbre y confianza en el quehacer gubernamental. Para que se cumplan, deben existir los incentivos suficientes de tal suerte que el no cumplir una regla sea más costoso que el cumplirla, sólo en estas condiciones las instituciones funcionan. La *gobernanza*, como un modelo de gestión para la administración pública, es un espacio institucionalizado donde convergen los intereses públicos, sociales y privados para resolver problemáticas comunes. Un espacio institucionalizado donde interactúa la autoridad y consenso del Estado, la competencia del mercado y la solidaridad o justicia de la sociedad.

Conclusiones

En la abundante literatura, que se ha generado para explicar la administración pública como disciplina y como objeto de estudio, hay una fuerte presencia de lo que Giovanni Sartori (2004) denominó *ciencia política americana*. Las corrientes teóricas del elitismo, pluralismo y del régimen urbano sobre las cuales se explica *el funcionamiento del gobierno*, coexisten con las tradiciones conductistas y de la teoría de la elección racional como paradigmas predominantes.

Los estudios de la administración pública, como disciplina, son antiinstitucionalistas, conductistas, cuantitativos, estadísticos, privilegian la argumentación teórica sobre la práctica o la explicación de la práctica sobre la reflexión teórica.

Para el enfoque teórico del nuevo institucionalismo, el rasgo distintivo de buena parte de los estudios sobre la administración pública es haber prestado poca atención al tipo y grado de institucionalización de los sistemas, a la

estabilidad y resistencia al cambio institucional que se ha presentado a lo largo del tiempo. La actividad de gobernar se ha explicado en términos de la actuación de los funcionarios públicos, el consenso o la confrontación de las elites gobernantes o dirigentes, la descripción de datos estadísticos o históricos y la oportunidad o racionalidad de la implementación de un conjunto de procesos.

Desde la perspectiva del nuevo institucionalismo, los estudios de la política y la administración mantienen una interacción, la relación entre las instituciones y los comportamientos explican las estructuras y se alejan de la mera descripción de los sistemas. Las instituciones e identidades son la base que explica los rasgos que le son comunes a varios sistemas, el cambio institucional es un puente que relaciona los factores institucionales —rasgos comunes— con las características propias de los integrantes de una organización.

La escuela del nuevo institucionalismo considera que las organizaciones reducen la incertidumbre, debido a que inherentemente proporcionan una estructura preconcebida para la vida organizacional. También forman lineamientos para la interacción humana, a partir de las reglas, normas y comportamientos formales e informales que se presentan en un contexto organizacional. En el nuevo institucionalismo, la unidad de análisis no es el individuo y sus preferencias, sino el conjunto de reglas, normas y tradiciones que existen en las distintas organizaciones que conforman el sistema político. El nuevo institucionalismo argumenta que los contextos institucionales —políticos, administrativos, económicos y sociales— dentro de los que actúan los individuos, influyen de manera importante sobre el comportamiento y la toma de decisiones en las instituciones.

El nuevo institucionalismo explica la estabilidad en los procesos sociales con base en dos ideas: las organizaciones sólo cambian de manera incremental y concatenada; y segundo, las normas y reglas en las instituciones influyen de forma determinante sobre el comportamiento de los individuos. Así, el nuevo institucionalismo identifica la relación entre institución y ambiente, como origen de todo cambio organizacional. El ambiente está formado por organizaciones diversas, internas y externas; así como de actores con intereses y en interdependencias en el mismo contexto organizacional. Se estiman como elementos rectores las tradiciones, las reglas y las normas. Los dos aspectos fundamentales de cualquier análisis institucional son: 1) como interpretar la relación entre instituciones y comportamiento institucional, y 2) como explicar el proceso

mediante el que las instituciones surgen o cambian. El enfoque del nuevo institucionalismo no se constituye como un cuerpo unificado de categorías y herramientas teóricas. Bajo esta corriente se agrupan trabajos intelectuales de diversas disciplinas de las ciencias sociales y de las ciencias económicas.

La administración pública está en debate como un aparato administrativo incapaz de responder eficazmente a las demandas de la sociedad, por lo que es necesario revitalizarla, como una institución creativa e indispensable. Este es otro reto por el que debemos seguir trabajando y reorientando nuestras capacidades y creatividad. Para poder transformar nuestro aparato administrativo se requiere de una política pública administrativa que responda a una población más demandante y participativa, contando para ello con servidores públicos comprometidos institucional y éticamente, para que en forma corresponsable el Estado siga su ascendente marcha impulsando el desarrollo de la sociedad, así como su aparato público.

Los cambios políticos *per se*, no generan transformaciones que disminuyan la corrupción, la discrecionalidad y la arbitrariedad: el cambio político es condición necesaria pero no suficiente de un cambio institucional que contemple el sustituir las prácticas informales por reglas formales reconocidas, aceptadas y acatadas por todos. El cambio político o alternancia electoral por sí sola no propiciará un cambio político democrático si no es acompañado de un cambio en el contexto institucional; esto se comprueba satisfactoriamente, al observar que la instrumentación de capacidades administrativas e institucionales que acompañan a los cambios políticos, es un elemento indispensable en la construcción del orden democrático.

El no entender las reformas administrativas como procesos de adaptación a los cambios del contexto institucional y querer generar cambios radicales es otro de los problemas que impiden poner en práctica la reforma, es decir, no considerar tanto los cambios como la estructura anterior o los senderos trazados tratando de aprovecharlos y readecuarlos para continuar las reformas. Consideraciones de índole política son una restricción de la mayor importancia para emprender las reformas. Aquí entra en juego la visión de los actores que gobiernan sobre que conviene no sólo para hacer más eficiente la administración, sino para asegurar una continuidad del partido político en el gobierno, es decir, las ideas que generan cambio en la percepción de la política, y con ello nuevas estrategias.

Referencias bibliográficas

- Almond, G. (1999). *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en las ciencias políticas*. México: Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Ayala Espino, J. (2003). *Instituciones para mejorar el desarrollo: Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Colomer, J. y Negretto, G. (2003). "Gobernanza con poderes divididos en América Latina". En *Política y Gobierno*, México, Vol. X, Núm. 1, septiembre.
- Crozier, M. y Friedber, E. (1990). *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. México: Alianza.
- Espejel Mena, J. (2018). *Democracia y gobernanza. Nueva institucionalidad y redes de políticas*. México: Juan Pablos.
- Etzioni, A. y Etzioni, E. (1998). "Introducción", en Etzioni, A. y Etzioni, E. *Los cambios sociales. Fuentes, tipos y consecuencias*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Grafstein, R. (1992). *Institucional realism: Social and political in rational actors*. New Haven: Yale University Press.
- Hall, P. y Taylor, R (1999). "La ciencia política y los tres nuevos institucionalismos". En *La revista conmemorativa del colegio, 25 Aniversario (1974-1999)*.
- March, J. y Olsen, J. (1984). "The new institutionalism: organizational factors in political life". En *The American Political Science Review*, Vol. 78, No. 3, september.
- _____ (1997). *El Redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica.
- March, J. y Simon, H. (1969). *Teoría de la organización*. Barcelona: Ariel.
- Mayntz, R. (2002). "Los Estados nacionales y la gobernanza global". En *Reforma y democracia*, Núm. 24.
- North, D. C. (2006). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Oszlak, O. (1999). "De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado". En *Nueva sociedad*, Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert, Núm. 160.
- Paramio, L. (1999). "Las dimensiones políticas de las reformas económicas en América Latina". En *Zona Abierta*, Madrid: Fundación Pablo Iglesias, Núms. 88-89.

- Peters, G. B. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Powell, W. y Dimaggio, P. (1991). (Comps.), "Introducción", en Powell, W. W. y Dimaggio, P. J. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma del Estado de México-Fondo de Cultura Económica.
- Rothstein, B. (2005). "Is political science producing technically competent barbarians?" En *European Political Science*, United Kingdom, Vol. 4, No. 1.
- Sartori, G. (2004). "¿Hacia dónde va la ciencia política?" En *Política y gobierno*. Vol. XI, Núm. 2, II semestre.
- Scott, R. (1995). *Institutions and organizations*. London: Sage.
- Selznick, P. (1999). "El Mecanismo de cooptación", en Shafritz, J. M. y Hyde, Albert C. (Comps.), *Clásicos de la Administración Pública*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Campeche-Fondo de Cultura Económica.
- Simon, H. (1955). "A behavioral model of rational choice". En *Quarterly Journal of Economics*, Núm. 69.
- _____ (1982). *El Comportamiento administrativo*. Buenos Aires: Aguilar.
- Tsebelis, G. (1990). *Nested games. Rational choice in comparative politics*. Berkeley: University of California Press.
- Vergara, R. (1993). "Decisiones, organizaciones y nuevo institucionalismo". En *Perfiles Latinoamericanos*, Vol. 2, Núm. 003, diciembre.
- _____ "El Redescubrimiento de las Instituciones: de la Teoría Organizacional a la Ciencia Política", en March, J. G. y Olsen J. P., *El Redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Sinaloa-Fondo de Cultura Económica.

LA GOBERNANCIA EN LAS ORGANIZACIONES. HACIA UN MODELO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA

Om Christian Alvarado Pechir

Resumen:

Ante el surgimiento del modelo de la gobernanca (o gobernanza, como comúnmente se usa) y los intentos por definirla y delimitarla, se han estructurado ventajas dentro de las formas de gobernar, sobre todo en el fortalecimiento de las democracias en un mundo emergente de gobiernos participativos. Dentro de este nuevo modelo, la legitimación del gobierno dependerá en gran medida de la calidad de los servicios públicos y de la forma en que sean suministrados hacia la satisfacción de necesidades de la población.

El concepto de gobernanca-gobernanza está siendo utilizado en diversas subdisciplinas de las ciencias sociales. A pesar de que hay numerosas diferencias en la manera en que es definido y utilizado, existen elementos comunes tales como el énfasis en las reglas y las cualidades de los sistemas, la cooperación para incrementar la legitimidad y la eficacia y la atención a nuevos procesos y acuerdos público-privados. El éxito aparente del concepto parece ser que refleja la necesidad social de nuevas iniciativas basadas en la realización de crecientes interdependencias sociales (Kooiman, 2005).¹ Este modelo, aplicado en las organizaciones del sector público, puede representar un modelo alternativo, cuyo fin sea el de lograr organizaciones más horizontales y menos jerárquicas que reduzcan las trabas burocráticas que impiden una mejor eficacia.

Palabras clave: Gobernanca, gobernanza, organizaciones, redes, jerarquía.

¹ Véase en Jan Kooiman, "Gobernar en gobernanca", en Revista "Instituciones y desarrollo", número 16 -1-, 2005.

Abstract:

Given the emergence of the governance model (or governance, as it is commonly used) and attempts to define and define it, advantages have been structured within the forms of governance, especially in the strengthening of democracies in an emerging world of participatory governments. Within this new model, the legitimacy of the government will depend to a large extent on the quality of public services and the way in which these are provided towards satisfying the needs of the population.

The concept of governance-governance is being used in various sub-disciplines of the social sciences. Although there are numerous differences in the way it is defined and used, there are common elements such as an emphasis on the rules and qualities of systems, cooperation to increase legitimacy and effectiveness, and attention to new processes and public-private agreements. The apparent success of the concept seems to be that it reflects the social need for new initiatives based on the realization of growing social interdependencies (Kooiman, 2005). This model, applied in public sector organizations, may represent an alternative model, the aim of which is to achieve more horizontal and less hierarchical organizations that reduce bureaucratic obstacles that prevent better efficiency.

Keywords: Governance, governance, organizations, networks, hierarchy.

Gobernanza en el debate teórico-conceptual

El concepto de gobernanza (gobernanza), en sus orígenes, fue un concepto descriptivo de los cambios que a fines del siglo pasado experimentaba el gobernar y el administrar público, dado que funciones públicas, políticas públicas, servicios públicos, se llevaban a cabo mediante diversas y crecientes formas de asociación y corresponsabilidad entre las agencias de gobierno y las organizaciones privadas y sociales. El concepto era la representación de que otro modo de gobernar y administrar tomaba forma, distinto al tradicional del gobierno protagonista. Casi simultáneamente, el concepto descriptivo se fue reelaborando en concepto teórico, con una denotación que ahora se ha vuelto más estable y compartida, a pesar de diferencias de contenidos y matices (Aguilar, 2007).

Bajo el mismo marco, Guttman (2004) se refiere a los orígenes del concepto como “el mito de la creación de la gobernanza (governancia), en donde establece que, según el relato convencional, la gobernanza-governancia surgió como Zeus, nacida en la era Reagan/Thatcher en la cúspide del nuevo entendimiento económico. La línea brillante entre los males de ayer y las promesas de mañana, privan a los reformadores de un rico conjunto de tradición que podría poner a prueba y avivar su perspectiva.

De igual manera, afirma que el uso de grupos privados para realizar funciones “gubernamentales” no es una tradición nueva o siquiera reciente. El Estado moderno se originó en la transición del uso que hacía el rey de los actores privados (por ejemplo, los nobles) para realizar fines públicos, hacia el crecimiento de las burocracias permanentes compuestas por funcionarios. En los siglos XVI y XVII, los imperios mercantiles fueron financiados por alianzas entre el sector público y el sector privado, como las corporaciones británicas y holandesas de las Indias. En la Francia posrevolucionaria, los agricultores fiscales, un Estado dentro del Estado; mitad una corporación comercial y financiera y mitad un gobierno, eran los mayores patrones y recolectores de impuestos. En los siglos XVIII y XIX, los banqueros privados prestaron servicios a los estados como si los asuntos del Estado fueran negocios comerciales privados. Las investigaciones recientes muestran que la noción de que la sociedad civil es todo lo que se quiere para arreglar un estado disfuncional no es nueva (Guttman, 2004: 14-15).

Asimismo, cuestiona: ¿de qué manera las alianzas actuales entre el sector público y el sector privado, por usar uno de los principales medios de la gobernanza (governancia), difieren de las del pasado? El trabajo de Hernando De Soto demuestra el valor de un marco histórico para someter a prueba las propuestas de reforma de hoy. De Soto señala que, desde un punto de vista estructural, las relaciones mercantilistas de los siglos XVI y XVII pueden, de hecho, parecerse a las alianzas entre el sector público y el sector privado que fomentan los reformadores de hoy. La diferencia, dice De Soto, surge sólo cuando uno va más allá de las semejanzas estructurales y ve las leyes y los incentivos que hay debajo de las alianzas (Guttman, 2004: 15).²

² Véase De Soto, Hernando (1989), *The Other Path*, capítulo siete, “The Parallel With Mercantilism”. Véase también Thomas Stanton (2002), *Government Sponsored Enterprises: Mercantilism Companies in the Modern World*.

Actualmente, un término que está surgiendo y que está siendo considerado en algunos debates, es el de la gobernanza, incluso este término ha llegado al discurso de los organismos internacionales, y que muchos de ellos han fijado su postura y aplicabilidad en cuanto al término.

Sin embargo, el debate se ha turnado un poco confuso, a grado tal que todas las palabras se pueden usar como un mismo sinónimo. Esto debido a las diferentes acepciones que las palabras traducidas del inglés o del francés como el vocablo franco-inglés *governance* puedan tener, y tal es el caso de las palabras que derivan de la citada palabra como “gobierno”, “governabilidad”, la propia “gobernanza”, “gobernanza”, “gobernación” y “gobermentalidad”.

Aunque todavía resulta extraño para los hispanoparlantes el uso del término “gobernanza” para referirse a lo que en el idioma inglés se denomina “governance”, la Real Academia Española de la Lengua (RAE) ha determinado que es ésta la mejor traducción de ese término, y que se ha dejado de lado las variantes como “gobernanza”, por razones morfológico-históricas, y “governabilidad”, por motivos semánticos. Asimismo, la Unión Europea, en el marco del Foro Europeo sobre Gobernanza Empresarial realizado en octubre de 2004, ya utiliza oficialmente esta traducción.

En este sentido, Luis Aguilar, en su conferencia dictada en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, llevado a cabo en Santo Domingo, República Dominicana, del 30 de octubre al 2 de noviembre de 2007, hace la acotación textual de que gobernanza no es el barbarismo de una traducción llana del vocablo inglés “governance”. La Real Academia Española en su *Diccionario de la Lengua Española*, desde siempre ha afirmado que el término gobernanza es una expresión antigua para denotar “la acción y efecto de gobernar o gobernarse”, que lógicamente puede aplicarse a una persona, a una organización o a la sociedad toda. Pero a partir del año 2001 (22ª edición), de manera sorpresiva, pero fundamentalmente correcta, resume el debate teórico de los últimos años y define gobernanza como “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”, de lo que se infiere que tal desarrollo ya no es posible sólo mediante la acción del gobierno. Gobernanza y gobernación pueden ser considerados sinónimos, aunque el autor citado emplea el término gobernanza para deslindar —según él— su

nuevo contenido conceptual del entendimiento tradicional de la gobernación como acción exclusiva del gobierno, y acción que se ejecuta mediante instrumentos de mando y control sobre los sectores sociales.

Asimismo, para Renate Mayntz, la gobernanza es una palabra y un concepto que se ha vuelto últimamente muy popular. Durante mucho tiempo, la palabra “gobernanza” significó simplemente “gobernar”, y esto referido al aspecto del proceso de gobierno. Sin embargo, en la actualidad el término se utiliza sobre todo para indicar un nuevo modo de gobernar. Tengo que llamar a este nuevo modo de gobernar “gobernanza moderna”.³ Gobernanza moderna significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil (Mayntz, 1998).

En la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas. La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos (es decir, organizaciones formales) y por redes entre organizaciones (Rhodes, 1997: 53); así, los principios de la buena gobernanza son la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia (Sánchez, 2002: 296-353).

Sin embargo, no es objetivo del presente artículo desarrollar el debate sobre el significado de las diferentes acepciones antes señaladas, y mucho menos su origen. Pero para efecto de este trabajo, abordaremos en este apartado, dos palabras que sí considero pertinente su análisis en cuanto al significado y origen, para poder así determinar su aplicación en las organizaciones del sector público. Dichas palabras son “gobernanza” y “gobernanza”.

³ Luis Aguilar refiere como gobernanza moderna, al proceso en el que la definición del sentido de dirección de la sociedad, de las formas de organizarse para realizar los objetivos (resolver problemas, enfrentar desafíos, crear futuros de valía) y del modo como se distribuirán los costos y beneficios, ya no puede ser obra exclusiva del gobierno, considerado como el actor único o el dominante, sino que es el resultado de la deliberación conjunta-interacción-interdependencia-coproducción-corresponsabilidad-asociación entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales, en el que el gobierno y las organizaciones juegan roles cambiantes con acoplamientos recíprocos según la naturaleza de los problemas y las circunstancias sociales (Aguilar, 2007).

Por otro lado, nos encontramos ante la postura de que existe una gradual repulsa del concepto de gobierno, el cual está siendo desplazado por el vocablo “governance”, pero que hasta hace poco, fue traducido al español como *governabilidad* y más recientemente como *governancia* —Carlos Fuentes y el traductor de las obras de Anthony Giddens así lo traducen— (Guerrero, 2001: 4). Por esta razón, y para efecto del presente trabajo, se hará referencia al término *governancia*.

Consecuentemente, el significado casi literal de *governancia*, es el resultado del ejercicio de la autoridad; es decir, aquello que antaño se conocía como tranquilidad pública. Sin embargo, el término ha tendido a diferenciarse para identificar un fenómeno que, habiendo emergido en el estudio de las relaciones internacionales, ahora se ha desbordado hacia la interpretación de la teoría de las redes organizativas. La idea central del concepto, es que se trata de un fenómeno de naturaleza distinta al gobierno. De hecho, se parte del supuesto de la presencia de la “*governancia sin gobierno*”, que es lo mismo que concebir funciones que se pueden realizar en cualquier sistema humano viable, sin considerar si dicho sistema tiene organizaciones e instituciones involucradas explícitamente a cargo de realizarlas. Funciones como las señaladas, son los intercambios externos y la prevención de conflictos entre los miembros, y procuración para su sostenimiento. Todas estas funciones están abocadas a la implementación de políticas públicas y el logro de metas del sistema como tal. La índole esencial de tales funciones, consiste en que su desempeño es indispensable si el sistema se ha propuesto persistir intacto a través del tiempo (Guerrero, 2001: 4).

La *governancia* consiste en un fenómeno que representa un conjunto de mecanismos que operan sin coerción y que establece vínculos voluntarios. Su importancia es tal, que los procesos vitales de la asociación se conciben como propios de los asociados mismos, de manera libre y voluntaria, no como una responsabilidad del gobierno (Guerrero, 2001: 4).

En suma, *governancia* no es sinónimo de gobierno. Gobierno significa una actividad respaldada por una autoridad formal y por poderes de policía que aseguran la implementación de políticas públicas. *Governancia*, en contraste, refiere las actividades respaldadas por metas compartidas que pueden o no, derivar de responsabilidades legal y formalmente prescritas, y que no tienen poderes de policía ni fuerzan la obediencia. La *governancia* es un fenómeno más comprensivo que el gobierno, pues ciertamente abraza en especial instituciones

de la sociedad civil informales, así como todas aquellas personas y organizaciones cuyo alcance mueve hacia adelante, satisface sus necesidades y realiza sus deseos (Guerrero, 2001: 4).

Gobernanza es un sistema de reglas que trabaja sólo si es aceptado por la mayoría, de modo que contrasta diametralmente del gobierno, cuyas políticas públicas pueden enfrentar la oposición de fuerzas contrarias. La gobernanza es efectiva para realizar las funciones necesarias en la persistencia del sistema, o simplemente no existe, pues una gobernanza ineficaz no es otra cosa que caos; mientras que el gobierno inefectivo no puede concebirse como no existente, sino como débil o precario (Guerrero, 2001: 4).

Problemática actual: gobernanza y su contexto

A lo largo de su prolongada existencia, los gobiernos han sido objeto de muchas reorganizaciones y reformas. Desde la perspectiva de la administración pública, el motivo primordial de dichas reformas ha sido la eficiencia (o falta de ella) del sector público y la aparente incapacidad del gobierno para manejarse a sí mismo tan bien como lo hacen otras organizaciones de la sociedad (Guy Peters, 2005).⁴

Con relación a lo anterior, Guttman señala que la gobernanza es una “reforma desde arriba”, dirigida por las élites y dirigida a las instituciones de la élite. Los reformadores dicen tener dos objetivos principales. El primero, los reformadores proponen eliminar las burocracias estatales disfuncionales encontrando los medios para hacerles contrapeso, controlarlas, complementarlas o reemplazarlas en el desempeño de los fines públicos. El Informe del Banco Mundial sobre el “Fortalecimiento de la gobernanza” del año 2000, comienza diciendo: “cada vez se considera más que las instituciones públicas disfuncionales e inefectivas están en el centro del reto del desarrollo económico”⁵. Entre estas instituciones defectuosas se encuentra el Estado, pero también

⁴ Según Guy Peters, más allá de la importancia que la eficiencia pueda tener para todo conjunto de organizaciones que provea la diversidad de servicios que los gobiernos contemporáneos brindan, la capacidad de estos últimos para responder a las demandas del público es un valor que adquiere aún más relevancia (Guy Peters, 2005).

⁵ Véase Banco Mundial, *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy*, noviembre de 2000, p. 1.

institucionales, como los sindicatos y las leyes que se supone están patológicamente entrelazadas con el Estado disfuncional. El segundo objetivo, refiere a que los reformadores proponen aprovechar los recursos no gubernamentales para las tareas de hacer que el Estado rinda cuentas y complementar y reemplazar al Estado en el desempeño de los fines públicos. La gobernanza, explica el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), incluye al Estado, pero lo trasciende al incluir al sector privado y la sociedad civil. Los tres son fundamentales para el desarrollo humano sostenible.⁶ De manera parecida, la “Conferencia Mundial sobre Gobernanza” organizada por el PNUD en 1999, propuso “reexaminar la idea convencional de que la gobernanza es el campo exclusivo del gobierno y fomentar la reformulación emergente que indica que la gobernanza incluye a todos los organismos del Estado, la sociedad civil y el sector privado.⁷ Con esos fines, los reformadores invitan a corporaciones lucrativas tradicionales y a organizaciones no gubernamentales (por ejemplo, hospitales, universidades y organizaciones religiosas), pero también invitan a organizaciones no gubernamentales nuevas, alianzas entre el sector público y sector privado y redes entre esas instituciones. La relación entre el Estado y esas organizaciones podría definirse como formal o como una mezcla de formal e informal (Guttman, 2004).

Derivado de esto es que han existido un sinnúmero de reformas hechas dentro del sector público, principalmente al interior de las organizaciones, y que han estado orientadas a fortalecer su capacidad para procesar las demandas de los ciudadanos y para responder a ellas, a través de resultados. Esto se ha traducido en los esfuerzos por reformar la administración pública con el objeto de

⁶ El PNUD define a la gobernanza como el ejercicio de la autoridad administrativa, económica y política para administrar los asuntos de un país en todos los niveles. Está compuesta por los mecanismos, procesos e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y grupos expresan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen con sus obligaciones y arreglan sus diferencias (véase en http://mag-net.undo.org/about_us/Mdgdbro.htm en Guttman 2004).

⁷ Conferencia Mundial sobre Gobernanza: del Gobierno a la Gobernanza hacia el siglo XXI, en Guttman (2004).

hacerla más eficiente, y que dichas reformas se han descrito bajo el rubro de la Nueva Gestión Pública (NGP).⁸

De igual forma, todos los esfuerzos traducidos en reformas, han enfatizado la capacidad de dichos clientes para la toma de decisiones sobre los tipos de servicios que quieren recibir del gobierno, y por lo tanto, la ciudadanía es vista como sujeto de la acción de gobierno, más que como participante activa en la selección de políticas.

En este sentido, un estilo alternativo de reforma del sector público ha sido el intento de involucrar de manera más directa a la ciudadanía en la acción de gobierno y en la elección de las políticas.⁹

El término que en general se ha utilizado para nombrar muchos de estos cambios en la administración pública, es el de “gobernancia”, también conocido como empoderamiento o gobierno participativo, lo que representa mayor participación ciudadana y con ello, mayor calidad en la tarea de gobernar.

La falta de utilidad de la gobernancia, ha repercutido en la continua búsqueda de poder abarcar las formas de conducta institucional que se dan en los

⁸ Entiéndase como Nueva Gestión Pública, a aquellas técnicas de gestión que hacen que la administración pública funcione de manera similar a la iniciativa privada, destacando el papel que tendría el gobierno como proveedor de servicios a sus clientes (C. Hood, “A Public Management for All Seasons?”, *Public Administration*, número 69, 1991, pp. 3-19; C. Pollit y G. Bouckaert, *Public Sector Reform*, 2ª. Ed., Oxford, Oxford University Press, 2003.

⁹ Este estilo de gobernar ha estado presente desde hace mucho tiempo en muchos países, pero sobre todo, en el norte de Europa (J.J. Kraemer. *The Societal State*. Meppel, Boom en Zoon, 1967), en donde algunos países que tradicionalmente habían practicado el corporativismo o ciertas modalidades corporativas pluralistas de relación entre Estado y sociedad, habían reforzado las oportunidades para que los ciudadanos participen en el gobierno, al mismo tiempo de que han procurado empoderar (*empower*) a los escalones más bajos de la burocracia pública (E. Sorenson, “Democracy and Empowerment”. *Public Administration*, num. 75. 1997, pp. 553-567). En muchos otros países, ha llegado a ser una estrategia de reforma, como por ejemplo en Estados Unidos, en donde muchas de las recomendaciones sugeridas por el Programa de Revisión del Desempeño nacional (Nacional Performance Review, 1993) estaban encaminadas a aumentar la capacidad tanto de los ciudadanos comunes como de los niveles inferiores del servicio público para influir en las políticas y en el estilo de administrar. En Canadá, se sugirieron opciones para que la población intervenga de manera más activa.

procesos formales de toma de decisiones. Consecuentemente, dichos procesos carecen de valor práctico y de la capacidad de generar resultados eficientes. La falta de aplicabilidad de la gobernanza en las organizaciones se traduce en problemas de gobernabilidad en el sentido en que se torna difícil conseguir un orden en una relación en la cual un conflicto amenaza las oportunidades de concretar dichos resultados. En otras palabras, la falta de gobernanza dificulta la claridad diagnóstica que pueda lograr un mayor grado de gobernabilidad organizacional.

Por lo anterior, Luis Aguilar señala que la cuestión sobre la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos se explica en gran medida, porque el gobierno ha perdido capacidades, facultades, poderes, alcances en asuntos centrales de interés general como consecuencia de las transformaciones políticas, económicas y sociológicas que han ocurrido al cambio del siglo y están en curso, y sobre cuya orientación y dinámica, el gobierno no tiene control total ni determinante. Más aún, en muchos casos, el gobierno parece haber perdido también capacidad cognoscitiva, al mostrarse confuso e indeciso ante las tendencias económicas contemporáneas y las tensiones domésticas, debido con frecuencia a sus prejuicios ideológicos (neoliberales o socialistas-populistas) que no puede o quiere revisar (Aguilar, 2007).¹⁰

En respuesta a los problemas de eficacia directiva de los gobiernos y la urgencia de restablecerla y asegurarla, dos han sido las líneas generales de

¹⁰ El mismo Luis Aguilar establece que en respuesta a los problemas de eficacia directiva de los gobiernos y la urgencia de restablecerla y asegurarla, dos han sido las líneas generales de respuesta: la gobernabilidad y la gobernanza, como él lo llama; ambos, son considerados por él como dos enfoques conceptuales y prácticos que se relacionan con la acción del gobierno, y hacen referencia al problema de la capacidad gubernativa o directiva del gobierno, y buscan su solución, pero tienen un diverso planteamiento del problema y ofrecen una diversa respuesta, aunque los dos enfoques sean complementarios y, en mi opinión, la gobernanza integra el enfoque de la gobernabilidad como una de sus condiciones de dirección. En continuidad y resalte de lo dicho, gobernanza y gobernabilidad tienen como foco cognoscitivo y práctico al gobierno, a su actividad directiva, no al Estado ni a su constitución política, ni tampoco a la estructura del sistema social o económico (Aguilar, Luis, en XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, República Dominicana, 30 octubre al 2 noviembre, 2007).

respuesta: la gobernabilidad y la gobernanza. Son dos enfoques conceptuales y prácticos que se relacionan con la acción del gobierno, hacen referencia al problema de la capacidad gubernativa o directiva del gobierno y buscan su solución, pero tienen un diverso planteamiento del problema y ofrecen una diversa respuesta, aunque los dos enfoques sean complementarios y, en mi opinión, la gobernanza integre el enfoque de la gobernabilidad como una de sus condiciones de dirección.

En continuidad y resalte de lo dicho, gobernanza y gobernabilidad tienen como foco cognoscitivo y práctico al gobierno, a su actividad directiva, no al Estado ni a su constitución política, ni tampoco a la estructura del sistema social o económico. Por ende, representan un problema y objeto de conocimiento limitado, no obstante su alta relevancia teórica y práctica por referirse al agente de la conducción social (Aguilar, 2007).

Adicionalmente a lo anterior, las sociedades requieren de un cierto grado de gobierno; deben existir mecanismos que definan e implementen objetivos colectivos para la sociedad. En este sentido, y más aún en regímenes democráticos, el modelo tradicional de gobernar, donde todo gira alrededor de la autoridad jerárquica y en la conducción desde el centro, es el que ha provocado la problemática antes señalada.

Por lo tanto, la gobernancia aplicada a las organizaciones del sector público, que son las que ponen a funcionar el aparato administrativo, tiene como finalidad reducir los elementos jerárquicos del sistema, y por tanto de la organización. El diagnóstico básico de los malestares del gobierno, es que la jerarquía ha provocado que se desperdiciara el talento de muchas personas y que se relegara al público. En una postura extrema, algunos autores sostienen que puede haber gobernancia sin gobierno y que las redes sociales pueden muy bien organizarse a sí mismas y proveer de dirección a segmentos específicos de la sociedad.

En el contexto de la gobernancia, las redes suelen considerarse un componente central de la capacidad de gobernar. La idea fundamental es que, en torno a toda área de política, existe un conjunto de organizaciones y actores (que generalmente incluye también a algunos organismos gubernamentales) que la condicionan, y aunque el término redes es usado cuando se hace referencia a la gobernancia, lo que se arguye en este sentido, es la apertura por parte del sector público hacia la participación de la sociedad civil y de los niveles inferiores de la propia organización. La idea principal es la de revertir el dominio de los

superiores jerárquicos e incrementar las posibilidades en la toma de decisiones (Guy Peters, 2005).

La gobernanca y su aplicabilidad en las organizaciones públicas

Como se ha visto, se puede estipular que la gobernanca estudia todos los mecanismos, procesos y reglas a través de los cuales se ejerce la autoridad económica, política y administrativa de una organización, tanto empresarial como estatal o del tercer sector, sobre todo en las organizaciones no gubernamentales. Busca comprender cómo queda determinada la conducta de las instituciones por todo el variado conjunto de agentes y reglas que influyen sobre ella.

Dentro de un enfoque multidisciplinario, la gobernanca analiza, entre otras cosas, cuál es el diseño interno de una estructura organizacional; cómo operan los sistemas internos que regulan las relaciones entre los miembros de una organización; cómo influyen los actores externos a la organización que tienen algún tipo de interés en la misma; cómo impactan los marcos jurídicos que regulan sus acciones; cuáles son las normas morales y sociales que influyen la conducta de las personas dentro de una organización, desde los niveles básicos hasta altos mandos.

Sin duda, al hablar de que la gobernanca es un campo multidisciplinario, se habla de que existen principales grupos de disciplinas tales como la teoría de las organizaciones; aspectos sociales del management; nueva gestión pública; las teorías económicas; las relaciones internacionales; las teorías jurídicas; las teorías financieras sobre el *corporate governance*; las teorías sobre factor humano, como el comportamiento organizacional; las teorías de liderazgo; la ciudadanía corporativa; las políticas públicas; las regulaciones entre el Estado y sociedad, principalmente en las organizaciones no gubernamentales; incluso, algunos incorporan al marco multidisciplinario de la gobernanca a la responsabilidad social empresarial.

En consecuencia, y con un enfoque multidisciplinario, la gobernanca se encarga de analizar el complejo sistema de la conducta organizacional que se da desde la familia, hasta una empresa u organización formal¹¹ del sector público

¹¹ Para Amitai Etzioni, las organizaciones formales son el esquema de división de tareas y poder entre la posición de la organización y las reglas que se espera que guíen

o privado. En este sentido, la gobernanza no puede ignorar ningún tipo básico de vida institucional.

Bajo este marco, cuando las organizaciones se hacen más abiertas y participativas, los miembros de una organización se sienten más motivados para invertir en ellas su tiempo y energía que redundan en un mejor desempeño de la organización. Así, de acuerdo con la gobernanza, el sector público operará mejor si los clientes, y quizá el público en general, se involucren más, y al involucrarse más, al haber mayor participación de lo público y de los miembros de una organización, también puede verse como un medio para elevar la confianza y la legitimidad; la pérdida de confianza, es el resultado, en parte, de la percepción de que los gobiernos están muy alejados de los ciudadanos.¹² Bajo la perspectiva de la gobernanza, la legitimación depende de un elemento más democrático y político, pero tal legitimación política no fluye a través de los actores políticos, sino más bien se deriva de las relaciones ciudadanas más directas con el gobierno y, en particular, con las burocracias gubernamentales; el éxito democrático del modelo de gobernanza depende de que el universo de grupos represente todos los intereses involucrados (Guy Peters, 2005).

Dadas las consideraciones pasadas, la gobernanza, para la administración del sector público y las políticas públicas, es aún más descentralizado que el de la Nueva Gestión Pública, en el sentido de que las jerarquías deben ser reducidas, logrando así una forma de gobernar en donde la conducción se haga desde abajo en líneas horizontales y no desde la cúspide gubernamental. La participación de todos los miembros de todos los niveles dentro de una organización en

la conducta de los participantes definida por la administración. Asimismo, señala que de la administración científica y de las relaciones humanas han surgido los conceptos de organización formal e informal, donde el primero se deriva de la serie de factores considerados cruciales por la administración científica, y generalmente se refiere al esquema de organización designado por la administración (Etzioni, 1972: 58-73).

¹² El incremento de la legitimidad está estrechamente vinculado con las ideas ahora populares sobre la importancia de la sociedad civil en la tarea de gobernar; para ser eficaz, especialmente en términos democráticos, el gobierno debe ser apoyado por una sociedad civil activa (R.D. Putnam, R. Leonardo y R. V. Nannetti, *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993. Véase también en M. Hooge y D. Stolle, *Generating Social Capital: Civil Society and Institutions in Comparative Context*, Nueva York, Palgrave-Macmillan, 2003).

el aparato burocrático, puede incrementar su compromiso de alcanzar los objetivos de la organización, y en consecuencia, también su eficacia. Dicha eficacia, puede presentarse en gran medida gracias a la posibilidad de delegar algunas tareas en las redes de organizaciones (Guy Peters, 2005).

De igual forma, se ha señalado a lo largo del presente trabajo, que la gobernancia tiende a reducir la jerarquía. En este sentido, las organizaciones públicas presentan múltiples niveles jerárquicos, y bajo la óptica de la gobernancia, la jerarquía, como un principio organizacional, debe ser entendida sólo como un principio que establece que es indispensable delimitar y definir claramente los distintos niveles en cuanto a funciones.

En *contrario sensu*, la jerarquía no debe representar o significar falta de eficiencia y eficacia. Por lo tanto, y debido a los altos niveles verticales que existen en las organizaciones del sector público, la gobernancia dentro de ellas contempla estructuras más flexibles y tendientes a la horizontalidad, sin que esto signifique que deje de existir la jerarquía.

Junto con el principio de jerarquía, están la paridad de autoridad y responsabilidad, así como la unidad de mando. La primera refiere que, a cada grado de responsabilidad conferido, debe corresponder el grado de autoridad necesario para cumplir dicha responsabilidad. En este sentido, no tiene objeto hacer responsable a una persona por determinado trabajo, si no se le otorga autoridad necesaria para poder realizarlo. De la misma manera, resulta absurdo conceder autoridad para realizar una función, si no se fincan responsabilidades por los resultados. En estos términos, la autoridad es el grado de autorización que tiene una persona de hacer algo bajo la observancia legal o normativa.

Respecto a la unidad de mando, este principio establece que, al determinar centros de autoridad y decisión, para cada función debe asignarse un solo jefe. Si esto tuviera aplicabilidad en la práctica administrativa en las organizaciones públicos, *per se*, los grados de verticalidad disminuirían.

Otro principio fundamental, y que también va de la mano con la jerarquía, es la amplitud o tramo de control, principio fundamental bajo la tutela de la gobernancia. Postula que un gerente no debe ejercer autoridad directa a más de cinco o seis áreas o subordinados, para garantizar la eficiencia en la delegación y supervisión, así como en la atención de las funciones estratégicas. En contraste, los altos niveles de verticalidad que se dan dentro de las organizaciones

en la administración pública, generan la falta de eficiencia y eficacia requerida para cumplir con las demandas de la sociedad.

La gobernanca en las organizaciones, contempla de igual forma la coordinación, donde las unidades o áreas de una organización siempre deberán tener buena comunicación, es decir, la organización es un sistema que necesita que todas sus partes funcionen de manera correcta y debidamente sincronizadas. La verticalidad presente en las organizaciones obstaculiza que dichos fines se cumplan.

Visto lo anterior, la gobernanca dentro de las organizaciones públicas, y como modelo alternativo, debe ser considerada como un proceso, esto es debido a que las organizaciones están sujetas a cambios constantes, a expansión, contracción, fusión, entre otras. Asimismo, la organización suministra los métodos para que se puedan desempeñar las funciones de manera eficiente con un mínimo de esfuerzos; evita la lentitud e ineficiencia en las actividades, reduciendo costos e incrementando productividad. También, la gobernanca al pretender reducir grados de jerarquía y por ende los niveles verticales, reduce o elimina la duplicidad de esfuerzos.

Los grados de departamentalización que se den dentro de una organización, permitirán una mayor especialización, es decir, mayor clasificación y delimitación de las funciones, con el fin de realizar una actividad con la mayor precisión, eficiencia y el mínimo esfuerzo. En otras palabras, la departamentalización se logra mediante una división orgánica que permite a la empresa desempeñar con eficiencia las diversas funciones, generando así mayor funcionalidad.

Consideraciones finales

La gobernanca, como un modelo alternativo para la administración pública, plantea retos fundamentales a las formas tradicionales de gobierno. Esto, bajo la óptica de que representa un intento por superar las jerarquías y los controles verticales dentro de una organización y hacia sus relaciones con los actores externos. Dichos retos, implican la espera de que el modelo de la gobernanca, pueda ser más aceptable cuando lleguen a existir diversos grupos de interés bien organizados.

En este sentido, la gobernanca aplicada en las organizaciones de la administración pública, pretende diseñar estructuras, procesos y sistemas que originen elevados rendimientos y propicien un desempeño eficiente. La gobernanca

organizacional propicia la satisfacción de las expectativas de los actores internos y externos, reduce costos, crea valor agregado y genera competitividad y estabilidad, y por tanto, legitimidad.

De acuerdo con Peter F. Drucker, con la globalización y los avances en todos los aspectos, los cambios en las organizaciones serán inminentes. En este sentido, la gobernancia organizacional es un modelo que puede fincar la construcción de nuevas estructuras organizacionales y por lo tanto más funcionales.

El reto de la gobernancia organizacional, como un modelo alternativo, será el de crear estructuras flexibles, efectivas y de alto desempeño, con mayores grados de especialización, sin que esto signifique seguir creando estructuras de abajo hacia arriba.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. (30 de octubre al 2 de noviembre de 2007). "El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza". En *XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santo Domingo, República Dominicana.
- Banco Mundial. (Noviembre 2020). *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy*.
- Etzioni, A. (1972). *Organizaciones modernas*. México: UTEHA.
- Guerrero, O. (Marzo 8-9 de 2001). "Pongámonos de acuerdo: ¿Gobierno, gobernabilidad, gobernancia, gobernación o gobermentalidad?" En *Seminario Internacional "Gobernabilidad y desarrollo democrático"*. México: Instituto de Administración Pública de Michoacán.
- Guttman, D. (2004). "De gobierno a gobernancia: la nueva ideología de la rendición de las cuentas, sus conflictos, sus defectos y sus características". En *Revista Gestión y Política Pública*, I semestre, año/vol. XIII, número 1. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Hood, C. (1991). "A Public Management for All Seasons?" En revista *Public Administration*. Núm. 69.
- Hogge, M. y Stoole, D. (2003). *Generating Social Capital: Civil Society and Institutions in Comparative Context*. Nueva York: Palgrave-Macmillan.

- Koolman, J. (2005). "Gobernar en gobernanza". En revista *Instituciones y desarrollo*. Núm. 16.
- Mayntz, R. (Octubre 2001). *El estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. Documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires, Argentina.
- Peters, G. (2005). "Gobernanza y burocracia pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas control? En *Foro Internacional del Colegio de México* 182. México.
- _____ (2000). *The Future of Governing*. Lawrence. University Press of Kansas.
- Pollit, C. y Boucraert, G. (2003). *Public Sector Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Putman, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Rhodes, R. *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham/Philadelphia: Open University Press.
- Sánchez, J. (2002). *Gestión pública y governance*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Sorenson, E. (1997). "Democracy and Empowerment". En *Public Administration*. Núm. 75, 1997.

CONSTRUCCIÓN Y EJERCICIO DE LA CIUDADANÍA EN LA GOBERNANZA. UN ANÁLISIS TEÓRICO CONCEPTUAL

Vida Inés Vargas Cuanalo
Víctor Manuel Rosales Muñoz
Saúl Molina Mata

Resumen:

Actualmente, los gobernantes deben establecer una nueva relación con los gobernados, considerando que en esta interacción los ciudadanos no pretenden su afiliación o tutela; lo que realmente exigen son acciones públicas efectivas y espacios reales de deliberación e injerencia en la toma de decisiones sobre los problemas que les afectan. Porque sólo haciendo que la participación ciudadana no sea un simple acto de consulta o limitado a la manifestación de quejas y denuncias, sino una oportunidad que les otorga facultades decisorias o resolutivas, será posible que esta participación se convierta en una fuente de ideas, recursos y proyectos.

Sin pretender ser limitativos, el presente artículo analiza desde una perspectiva teórica, la categoría de participación ciudadana para determinar sus alcances y alternativas de fortalecimiento en el marco de la gobernanza.

Palabras clave: Gobernanza, participación ciudadana, democracia y ciudadanía.

Abstract:

Today, the governors must establish a new relationship with the governed, considering that in this interaction citizens do not claim their affiliation or guardianship; what they really demand are effective public actions and real spaces of deliberation and interference in the decision making about the problems that affect them. Because only by making citizen participation not a simple act of consultation or limited to the

manifestation of complaints and denunciations, but an opportunity that grants them decision-making or resolving powers, will it be possible for this participation to become a source of ideas, resources and projects.

Without pretending to be limiting, this article analyzes from a theoretical perspective, the category of citizen participation to determine its scope and strengthening alternatives in the governance.

Keywords: Governance, citizen participation, democracy and citizenship.

Introducción

El propósito de este artículo es analizar desde una perspectiva eminentemente teórica los procesos de construcción y ejercicio de la ciudadanía a partir de la vigencia del neoliberalismo, así como en la gobernanza, donde la democracia y la sociedad civil se reconfiguran, dada la necesidad del gobierno de recuperar la confianza y credibilidad de los gobernantes, mediante la implementación de prácticas más transparentes y participativas.

Como advertencia metodológica, se establece que este documento incluye ideas que han sido desarrolladas por otros autores desde sus particulares puntos de vista y con distintos propósitos; la principal aportación de este trabajo consiste en sistematizar y analizar dichas ideas con fines didácticos.

Democracia y sociedad civil desde la perspectiva neoliberal

La posmodernidad surge cuando la modernidad evidencia sus propias limitaciones, es decir, cuando se hace patente el fracaso de los ideales que promovía y que fueron impuestos por Occidente al resto del mundo, a saber: libertad, racionalidad, justicia, felicidad, igualdad, progreso y democracia.

Estas cosmovisiones emancipadoras impulsadas por la modernidad no lograron solucionar los males de la humanidad, más bien la condujeron a situaciones contrarias a las prometidas. La Ilustración no acabó con la ignorancia mediante la razón y la ciencia; el capitalismo no proporcionó la felicidad a través de la productividad y la ganancia; el marxismo no consiguió la independencia ni el gobierno del proletariado; en suma, la realidad mostró que la modernidad trajo consigo miseria, hambre, injusticia, desigualdad y guerra.

En términos llanos, la postmodernidad implica la pérdida de la confianza y la credibilidad en las ideas modernas que legitimaban su razón de ser y un cambio de época impreciso en el tiempo (Lyotard, 1987: 34).

Con la posmodernidad emerge un nuevo orden económico, político y social denominado neoliberalismo, y con ello se suscita una traslación de la razón del Estado a la razón del mercado ya que éste se constituye en el principio básico y exclusivo de la organización social; en consecuencia, las categorías políticas adquieren nuevos significados acordes a los fines de este paradigma. A continuación, se analizarán las connotaciones que adquirieron los conceptos de democracia y sociedad desde la perspectiva neoliberal.

Acepción neoliberal de la democracia

Al concluir la Primera Guerra Mundial se desarrollaron las Teorías Elitistas de la Democracia, principalmente, por parte de Max Weber y Joseph Schumpeter.

Weber describía la democracia representativa como una “democracia de liderazgo plebiscitario”; de “liderazgo” porque lo que en las elecciones estaba en juego era la popularidad y credibilidad de un grupo de líderes, a saber, las élites políticas; “plebiscitaria” porque las elecciones periódicas en los países occidentales... se diferenciaban cada vez menos de los votos de confianza directos y ocasionales al gobierno (Held, 1992: 192-193).

Por su parte, Joseph Schumpeter (1983) afirma que la democracia debe entenderse como un conjunto de instituciones que garantizan una competencia electoral periódica entre políticos profesionales organizados en partidos por el liderazgo público en la sociedad

Esto significa que para la teoría elitista, la democracia es una lucha competitiva entre las élites, por lo que al ciudadano sólo le corresponde el derecho de elegir periódicamente a sus representantes con el fin de que ellos actúen y tomen decisiones a nombre suyo. De esta manera, la democracia se restringe a un formalismo, a una condición para legitimar un orden determinado.

Posteriormente, surgen las Teoría Pluralistas de la Democracia, mismas que consideraron que su esencia radicaba en la competencia y participación electoral; por ello, afirmaron que un sistema político es democrático “siempre que la

mayoría de los que toman decisiones colectivas del poder sean seleccionados a través de limpias, honestas y periódicas elecciones en las que los candidatos compiten libremente por los votos y en las que virtualmente toda la población adulta tiene derecho a votar” (Huntington, 1994: 20).

Bajo este enfoque, la democracia se centra en el proceso electoral, restándole importancia al contenido de las decisiones que adopten los representantes de los electores. Esto debido a que, con el surgimiento del neoliberalismo el mundo se despolitiza, lo que significa que los individuos ya no se cohesionan a través de ideologías. En este mundo despolitizado la noción de democracia adquiere un nuevo significado y se transforma en un instrumento de la economía de mercado (democracia instrumental).

Por lo tanto, se afirma que la democracia se reduce a una cuestión electoral, es decir, a la elección de los representantes; mas no así, a la posibilidad de influir en la toma de decisiones de los mismos. De este modo, la democracia queda confinada al ámbito de las instituciones al concebirse únicamente como un mecanismo de selección de los gobernantes a partir de ciertas condiciones y garantías. La apuesta es:

Por un modelo de democracia restringida, abriendo las posibilidades del juego democrático de manera selectiva, sobre una base en sí misma contradictoria: democracia sí, pero una democracia selectiva; participación sí, pero una participación condicionada y restringida, aquella que no pone en peligro las fuerzas hegemónicas en el poder; y sobre todo, democracia y participación que no signifiquen peligro para la ampliación del modelo de reestructuración económica (Salom, 1997: 127).

A partir de esta concepción los procesos electorales son un acto individual y nunca colectivo; por ello, es una democracia de individuos y no de masas; dichos individuos se encuentran alejados entre sí y al efectuar un acto único, el de emitir su voto, dan por concluida su participación. Por lo tanto, la democracia se limita a la función legitimadora del proceso de elección de representantes, sin capacidad de conducción y reduciendo el papel del ciudadano a la de un simple votante. De este modo la democracia es al mismo tiempo incluyente y excluyente; es incluyente porque todos y cada uno de los individuos son

convocados a participar, aunque esta participación se da por finalizada después de haber emitido un voto individual y secreto; y es excluyente porque los individuos votan, pero jamás deciden ya que la toma de decisiones políticas y económicas no les corresponde a los individuos votantes, sino a la elite gobernante, que se asume como portadora del saber.

Sin embargo, la libertad de elegir a los gobernantes no es condición suficiente; “hay que admitir que no hay democracia sin ciudadanía y que no hay ciudadanía sin acuerdo, no sólo sobre procedimientos e instituciones, sino también sobre contenidos” (Touraine, 1994,330). Por lo tanto, el neoliberalismo no fomenta una democracia en el amplio sentido del término, sólo favorece una democracia restringida de tipo electoral.

La democracia moderna se caracterizó por el sometimiento del poder de unos cuantos al control, o por lo menos, a la aceptación de los muchos. No obstante, en el contexto neoliberal la democracia corre el riesgo de perder su contenido y su esencia al subordinarse a las exigencias del mercado. Si se reduce a los procedimientos electorales no es democracia en el amplio espectro de esta categoría, donde lo decisivo es que el pueblo no sólo sea el objeto a gobernar sino también el sujeto que gobierna. Dicen Chomsky y Heinz:

Mientras la democracia no sea genuinamente participativa y genere igualdad de oportunidades a todos los grupos políticos y sociales, no tendremos paz social. No basta con hacer elecciones y elegir parlamentarios y presidentes: hace falta que la sociedad realmente decida su destino y para eso es preciso que las elecciones dejen de ser un trámite y sirvan para dar vida a la verdadera democracia (Chomsky y Heinz, 1999:165-166).

Para democratizar a la democracia es necesario lograr que los ciudadanos recuperen su protagonismo en el escenario público, a fin de que elijan, decidan de manera conjunta, y llamen a cuentas a sus representantes.

Sociedad civil en la era del neoliberalismo

En el modelo neoliberal, la noción de sociedad civil no tiene cabida, el interés comunitario es desplazado por el interés individual y los organismos de

intermediación entre gobernados y gobernantes tienden a desaparecer paulatinamente (sindicatos, gremios, partidos políticos, etcétera).

El desmantelamiento de estos interlocutores origina un reagrupamiento de la sociedad en nuevas formas de expresión que tienen como objetivo ejercer presión al gobierno, a fin de que sus objetivos e intereses particulares, parroquiales o de grupo, sean incluidos en la agenda pública.

Dichos intereses pueden motivar la formación de asociaciones organizadas en torno a determinados valores que salvaguardan y pretenden que sean reconocidos por el sistema institucional, por ejemplo: ecologistas, defensores de los derechos humanos, feministas, entre otros.

Y también es posible identificar grupos que se constituyen temporalmente con el propósito de solicitar la solución de problemas públicos concretos que al ser resueltos proceden a su desintegración, por ejemplo, los que demandan abasto de agua potable, reforestación de áreas verdes o disminución de tarifas del transporte; se caracterizan por un alto grado de informalidad organizativa y un bajo grado de diferenciación jerárquica, así como por el uso de tácticas poco convencionales, pero siempre legales, como modos de acción externa.

La clasificación de los grupos formales e informales que se integran a nivel de la sociedad civil es la siguiente, suscribiendo con Diamond (1994):

Económicos.- redes de asociaciones de productores y de comerciantes.

Culturales.- religiosos, étnicos, comunales y otras instituciones y asociaciones que defienden derechos colectivos, valores, fe, credos y símbolos.

Informativos y educacionales.- dedicados a la producción y difusión de conocimientos, ideas, noticias e información.

De interés.- designados para avanzar o defender los intereses comunes de orden funcional o material de sus miembros, como trabajadores, pensionados, profesionales, etcétera.

De desarrollo.- organizaciones que combinan recursos individuales para mejorar la infraestructura, instituciones y calidad de vida de la comunidad.

Orientados temáticamente.- movimientos a favor de la protección del medio ambiente, derechos de la mujer, reforma agraria, o protección de los consumidores.

Cívicos.- que buscan de manera no partidista mejorar el sistema político y hacerlo más democrático a través del monitoreo de los derechos humanos, educación, movilización electoral, observación, lucha contra la corrupción (Diamond, 1994: 4).

Más allá de la modalidad que adopten estas agrupaciones, lo que al modelo neoliberal le interesa es desestructurar a la sociedad civil, dotándola de un carácter despolitizado, desideologizado y desmovilizado.

Por su parte, las agrupaciones buscan relacionarse con el gobierno, pero no pretenden su afiliación, inscripción o tutela; lo que requieren son servicios, satisfactores espacios efectivos de participación y rendición de cuentas.

Democracia y ciudadanía en la gobernanza

Para estar en posibilidades de comprender el significado que adoptan los conceptos de democracia y ciudadanía en la gobernanza se requiere, en primera instancia, entender en qué consiste este modelo y cuáles son sus características.

El modelo de la gobernanza

En la década de los ochenta del siglo XX, surge el modelo de la nueva gestión pública, una corriente orientada a la reformulación de las estructuras y procedimientos gubernamentales con base en la incorporación de estrategias provenientes del gerencialismo privado al sector público. Su objetivo fue impulsar administraciones públicas cimentadas en los principios de eficiencia, eficacia, productividad, competitividad y calidad; por ello se implementaron acciones como el redimensionamiento del aparato burocrático; el impulso de políticas de austeridad; la digitalización de los procesos administrativos; la profesionalización de la función pública; la introducción de estándares de calidad en el gobierno, entre otros.

Diez años después, la falta de una perspectiva política en este modelo evidenció que la importación de prácticas gerenciales no había sido suficiente para recuperar la credibilidad y confianza social en el gobierno. El error consistió en

creer que la legitimidad gubernamental se lograría automáticamente al reducir los costos e incrementar los beneficios; cuando en realidad, es resultado también del ajuste entre la actuación de la función pública y un sistema de valores socialmente aceptados sobre cómo debe actuar el gobierno en un Estado democrático y de derecho.

Un poder se considera legítimo cuando se constituye y ejerce con apego a la ley; se justifica en términos de creencias y valores presentes en la sociedad, y cuando existe evidencia de su aprobación social a través de manifestaciones de consentimiento como lo son el pago de impuestos, el cumplimiento de regulaciones, la emisión de sufragios en tiempos electorales, o la participación ciudadana.

De modo paulatino se pusieron de manifiesto los años de reformismo administrativo políticamente acrítico, evidenciando que las transformaciones enfocadas al uso racional de los recursos y a la consecución de más y mejores resultados, constituían sólo una parte del cambio porque además se requería la construcción de un modelo comprometido con los valores de la sociedad. Esta exigencia fue resultado de la aparición de nuevos actores en el escenario público cuya participación se ha hecho necesaria en la toma de decisiones gubernamentales para legitimar las acciones de la administración pública, socavando con ello la legitimidad indiscutible que anteriormente caracterizaba en exclusiva al Estado. Dice Prats (2005b):

En las condiciones de complejidad, diversidad, interdependencia y dinamismo planteadas por la globalización, la realización de los intereses generales ya no puede ser el monopolio de los poderes públicos. Éstos continúan siendo los únicos titulares formalmente legítimos y los decisores últimos, pero su acción sólo resulta eficaz y legítima cuando consiguen que las decisiones públicas y su ejecución sean el resultado de una interacción entre los poderes públicos, el sector empresarial y las organizaciones de la sociedad civil (Prats, 2005b: 145).

Bajo esta perspectiva surge el modelo de la gobernanza como estrategia complementaria a la reforma estructural y operacional de la función pública, y cuyo objetivo es el fortalecimiento de las capacidades políticas del gobierno. Y como subraya Mayntz:

La “gobernanza” se utiliza ahora con frecuencia para indicar una nueva manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privadas (Mayntz, 2005: 83).

En palabras de Aguilar (2006), se entiende por gobernanza

la recomposición que sucede en el proceso actual de dirección de la sociedad mediante la construcción de nuevas relaciones entre el gobierno y los nuevos actores colectivos de las últimas décadas, que suelen ser reticentes a la unilateralidad directiva del gobierno por considerarla insuficiente, y eventualmente contraproducente (Aguilar, 2006: 80-81).

De lo anterior se concluye que en el modelo de gobernanza, tanto el ejercicio del poder como la gestión pública se descentralizan, debido a la incursión de nuevos actores sociales y privados en el proceso decisorio público. El fin último es que el gobierno comparta con otros agentes la responsabilidad del interés colectivo, así como la complejidad de las problemáticas sociales dado que no puede ni deben hacerlo todo.

En esta forma de gobierno la acción pública —entendida como la definición de problemas, toma de decisiones, implementación y evaluación— no representa un ejercicio aislado de la elite político-administrativa, sino que deriva de la adopción de formas diversas de coordinación a distintos niveles y con múltiples actores, cuyo resultado depende de la capacidad de estos actores para definir un espacio común, para movilizar expertos de orígenes diversos, y para concretar modos de responsabilidad y legitimación de las decisiones tomadas.

Diversos autores como Uvalle (2014), Prats (2005a), Canto (2010), Aguilar (2013), han descrito las características de la gobernanza; recapitulando aquellas que son comunes en los distintos análisis, se concluye que las más representativas son las siguientes:

a) *Inexistencia de un centro jerárquico capaz de fijar procesos de gobierno de manera monopólica:*

Implica el involucramiento de nuevos actores en el quehacer público, dado la presencia de una sociedad cada vez más plural que requiere la solución a demandas y necesidades complejas. Mediante acciones de coordinación, negociación y comunicación entre dichos actores se incrementa la eficacia de las políticas que dan respuesta a las pretensiones sociales. Es por ello que la gobernanza se entiende como “un espacio potencial de profundización democrática, a partir de dos vectores clave: la participación y la proximidad” (Blanco y Gomá, 2003: 6).

Cada actor se integra con poderes, intereses y recursos propios que son indispensables para la resolución de las problemáticas públicas. El gobierno, por su parte, ya no es director sino coordinador, facilitador y estimulador de los agentes sociales, para que éstos se auto-organicen, colaboren entre sí y con sus gobernantes, y se corresponsabilicen en la producción de bienes colectivos. Esta visión reemplaza la actuación unicentrada del gobierno por una actuación consensuada del sector privado y la sociedad civil, donde los ciudadanos y grupos sociales articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y concilian sus diferencias en interrelación con las autoridades.

Aun cuando la puesta en marcha de un modelo de gobernanza resulta más viable en la medida que existen organizaciones sociales fuertes, es muy importante aclarar que el gobierno tiene un rol relevante e inaplazable, ya que pese a los vínculos que se establecen a nivel de la sociedad civil, los gobernantes son responsables de dirigir y coordinar estos esfuerzos, dado que buena parte de las organizaciones no muestran una aceptable capacidad o disposición para resolver sus problemas y autorregularse.

Se requiere, nos dice Aguilar, de una instancia de gobierno con la función de autoridad para resolver o facilitar la solución de los problemas centrales de toda acción colectiva:

que exista cooperación y que la cooperación sea eficaz respecto de sus objetivos, de modo que se controle tanto el conflicto como el parasitismo y oportunismo que anidan en toda acción colectiva. Aunque es pensable la propuesta de “gobernanza sin gobierno” es improbable e impropcedente en sociedades pluralistas y en sociedades de masa o de

grandes números, aunque pudiera valer para grupos reducidos de capacidades desarrolladas y fuerte motivación, que no requieren de autoridad para definir y respetar sus normas de convivencia y realizar sus intereses particulares (Aguilar, 2013: 10).

En ese sentido, la gobernanza no elimina la necesidad de los gobiernos, pero sí replantea sus roles, formas organizativas y procedimentales, los instrumentos de gestión pública, las competencias de los funcionarios y las capacidades de dirección política y administrativa.

b) Interdependencia entre los actores en el momento de resolver problemas, perseguir objetivos y conseguir resultados:

Cuando el aparato público funciona bajo la lógica de la gobernanza se fomenta la participación de la ciudadanía en las políticas (plural), más que en la política (singular), para contribuir al incremento del rendimiento institucional y la generación de acuerdos, siendo más probable que dicha participación se realice a través de redes de actores, y en menor grado por parte de ciudadanos activos que quieran participar de manera individual.

Según Börzel (1988), una red es

un conjunto relativamente estable de relaciones de naturaleza no jerárquica e interdependiente que vinculan a una diversidad de actores, que comparten un interés común sobre una política y que intercambian recursos para conseguir este interés compartido a sabiendas de que la cooperación es la mejor forma de conseguir los objetivos perseguidos (Börzel, 1988: 254).

Por lo tanto, las redes son algo más que un mecanismo de intermediación de intereses o de influencia en los asuntos públicos por parte de agentes privados y sociales; más bien implican interdependencia, cooperación y consenso en la elaboración y ejecución de las políticas, ya que suponen la adopción de acuerdos de los que se deriva un trabajo conjunto de todos los actores —públicos y no públicos— para la consecución del interés general, que es común a todos ellos. Las redes surgen por la existencia de una dependencia mutua entre los recursos dispersos que poseen los diferentes actores, lo que requiere

necesariamente el reconocimiento de interacciones más o menos sostenidas con cierto grado de estabilidad y permanencia.

La gobernanza es, por tanto:

La suma de las numerosas maneras de cómo los individuos y las organizaciones públicas y privadas dirigen y manejan sus asuntos comunes. Se trata de un proceso permanente de ajuste entre sus intereses diversos o en conflicto y de impulso de acciones de cooperación. Por consiguiente, incluye las instituciones formales y los organismos encargados de asegurar su observancia, así como los arreglos informales que la gente y las instituciones pactan o consideran que son de su interés y utilidad (*The Coimission on Global Governance* de la OCDE, citada en Aguilar, 2002: 103-104).

c) Rediseño organizacional del gobierno en lo relativo a sus procedimientos e instrumentos de gestión:

La administración pública es indispensable en la gobernanza; su estructura orgánica, procesos operativos, modalidades de gestión y funcionarios son imprescindibles para que el gobierno genere los resultados de beneficio social esperados. Si el aparato público tiene deficiencias institucionales y funcionales que impiden o limitan la efectividad de las tareas de gobierno, se corre el riesgo político del cuestionamiento por parte de los diferentes sectores sociales, así como un desempeño gubernamental improductivo.

Por ello se requiere un cambio en el funcionamiento de las estructuras administrativas, tales como: perfiles competenciales de los gerentes públicos, visión estratégica, gestión de conflictos, construcción de consensos, transparencia y rendición de cuentas. Los servidores públicos, por su parte, deben trabajar de forma asociada y colaborativa con los distintos órdenes y poderes de gobierno y también con las organizaciones sociales y privadas, siendo capaces de dialogar, negociar y consensuar con estos actores para desarrollar trabajos conjuntos bajo el principio de corresponsabilidad.

A través de la gobernanza se pretende recuperar la naturaleza pública y política de la administración pública, entendido este proceso como

la legalidad de la elección, designación y actuación de las autoridades y los funcionarios, lo que significa combatir la arbitrariedad, la

discrecionalidad, la excepción, la discriminación en el trato y la impunidad, el ejercicio legalmente respetuoso de los recursos públicos, que se traduce en bloquear cualquier forma de patrimonialismo y corrupción, el acceso a la información sobre la actuación del gobierno y las condiciones de la sociedad, así como la rendición de cuentas al público ciudadano mediante la cual los gobernantes informan y justifican las razones que sustentan las decisiones del gobierno y los resultados alcanzados por su acción. [Se entiende asimismo como]... la exigencia de que las políticas públicas y los actos de autoridad perseveren incansablemente en su orientación hacia el interés y beneficio público de la comunidad política... y la exigencia de que los ciudadanos tomen parte en la deliberación de los asuntos públicos y de la puesta en práctica y evaluación de las políticas públicas (Aguilar, 2006: 42).

Democracia participativa y gobernanza

Durante años, la democracia representativa se consideró la alternativa más viable de gobierno, siendo los partidos políticos y las elecciones periódicas las condiciones necesarias para su funcionamiento. Fue así que la democracia quedó confinada al ámbito de las instituciones, concibiéndose únicamente como un mecanismo de selección de los gobernantes a partir de ciertas condiciones y garantías, reduciendo el papel del ciudadano a la de un simple votante.

Sin embargo, desde la década de los ochenta surge la democracia participativa como una opción ante la falta de credibilidad social en la política, a la que se empezó a concebir como algo valorativamente negativo, asociada a la corrupción, el engaño, la arbitrariedad, la violencia y la impunidad.

Para algunos teóricos, la democracia participativa es un complemento a la democracia representativa y se entiende como un llamado directo a los ciudadanos a través de los esquemas de plebiscito, referéndum, iniciativa o consulta; sin embargo, se han desarrollado otras modalidades de asociación ciudadana para involucrarse en los procesos decisorios públicos, como son: los presupuestos participativos, las veedurías, la contraloría social, los consejos consultivos, entre otros.

De manera general, se observa una multiplicidad de conceptos y nociones que se emplean para definir democracia participativa. En Europa y, sobre todo, en Francia, se asocia democracia participativa con

“democracia local”, mientras que en América Latina se la asocia con la expresión “democracia directa” (Massal, 2010: 82).

Por lo tanto, la democracia participativa consiste en el fortalecimiento de las capacidades de los ciudadanos para participar activamente en los asuntos públicos, constituyéndose en sujetos de las decisiones que los afectan, al ejercer mayor control de la gestión pública y exigir transparencia y rendición de cuentas por parte de sus gobernantes.

La transparencia se define como la práctica de poner a disposición del público la información de las instituciones de gobierno, salvo aquella que se clasifica como confidencial o reservada. Al respecto, cabe señalar que la transparencia no debe concebirse como un simple proceso mecánico de clasificación, sistematización, difusión y acceso a la información pública. La transparencia debe vincularse “necesariamente con el ideal de una sociedad cuyos ciudadanos pueden participar informadamente, donde su participación es significativa en las decisiones y resultados de la política” (Arellano, 2008).

En ese sentido el valor de la transparencia radica en la capacidad que les otorga a los actores, gubernamentales y no gubernamentales, para actuar a partir de la disponibilidad de la información. Porque una política de transparencia adecuadamente comprendida genera condiciones para que la relación entre individuos y grupos al interior de una organización gubernamental, y hacia fuera de ella, sea más efectiva, responsable y oportuna.

Esta característica de los gobiernos contemporáneos ha transitado por tres generaciones: la transparencia para saber, la transparencia para resolver y la transparencia para resolver en colaboración (Guerrero, 2008).

La transparencia para saber es característica de las democracias jóvenes; se basa en el principio de que los ciudadanos poseen el derecho de acceso a la información pública; posibilita la rendición de cuentas porque permite que los gobernados conozcan, critiquen y denuncien la actuación de los gobernantes; contribuye a reducir los actos de corrupción en las agencias gubernamentales dado que fomenta la deliberación sobre las acciones públicas; se enfrenta al riesgo del desinterés o falta de iniciativa por parte de los ciudadanos a solicitar información, así como a la falta de calidad o relevancia de la información que se entrega al solicitante en el caso de que haya ejercido este derecho.

La transparencia para resolver opera en países con democracias avanzadas; está enfocada a solucionar problemas específicos de interés público; funciona bajo la lógica de que ni el mercado ni la democracia generan automáticamente la información necesaria para que los ciudadanos tomen óptimas decisiones sobre los bienes y servicios que reciben; por ello, el gobierno y los entes privados publican de manera proactiva información socialmente útil, que le permite a la sociedad tomar mejores decisiones en temas de interés personal o de grupo; reduce riesgos o problemas en el funcionamiento de áreas como salud, seguridad pública y estabilidad financiera, además de mejorar el desempeño de los sectores educativo, seguridad social, entre otros; también reduce pérdidas económicas a los inversionistas, mejora la calidad de los servicios públicos y combate la corrupción. Existe el riesgo de que se ofrezca a los ciudadanos información confusa, incompleta, irrelevante o difícil de interpretar, lo que podría originar que tomen decisiones incorrectas que compliquen los problemas en vez de solucionarlos.

La transparencia para resolver en colaboración es propia de las democracias más avanzadas; parte de la idea de que los ciudadanos tienen capacidad de auto-organización y acceso a las nuevas tecnologías de la información y comunicación, que les permiten producir, distribuir e intercambiar a gran escala información detallada y suficiente sobre la calidad de innumerables bienes y servicios; de esta manera acelera el aprendizaje de los ciudadanos sobre su nuevo rol de agentes activos que intercambian información de interés general, en formatos abiertos, haciendo uso de la tecnología; tiene como riesgos el engaño y la manipulación de los usuarios poco experimentados que consideren información falsa como verdadera, además de la posibilidad de generar temor o psicosis colectivas al magnificar distorsiones informativas originadas de manera accidental o intencional.

En un contexto de gobernanza, la transparencia se concibe como aquella información valiosa que generan el gobierno y la sociedad, que es de utilidad pública e interés social, porque está disponible para los ciudadanos de manera oportuna y por iniciativa de la propia administración en sus sitios web oficiales —aun cuando no haya sido solicitada expresamente— bajo licencias de uso abierto y en formatos accesibles que posibilitan su utilización, re-utilización y distribución con el objetivo de que se impulse a partir de ella, más ideas que generen nuevos datos, conocimientos o servicios. Es decir, el modelo de gobernanza requiere una transparencia de tercera generación que le permita al

ciudadano no sólo saber lo que hace su gobierno sino ante todo, resolver en colaboración con él.

La transparencia, a su vez, dota de una perspectiva amplia a la denominada rendición de cuentas, la cual deja de ser un proceso unidireccional del gobierno para convertirse en un acto que, además de explicaciones, implica responsabilidades para los servidores públicos, en función de las expectativas convenidas.

La rendición de cuentas nos remite a que en la década de los noventa, los teóricos del *new public management* consideraron que entre más poder se delegaba a los funcionarios públicos, debía corresponder una mayor exigencia de un desempeño responsable frente a las autoridades gubernamentales, a las agencias públicas encargadas del control administrativo y a los gobernados.

A partir de estos principios, la producción científica elaboró definiciones y tipologías para explicar el concepto *accountability*; sin embargo, al tratar de traducirlo se propusieron una serie de términos que no explican exactamente su sentido original, surgiendo como equivalentes las nociones de responsabilidad, responsabilización y responsabilidad (Oslak, 2003: 2-3).

En estos tres términos se explica la relación que se establece entre los actores involucrados en la *accountability*, pudiéndose distinguir a un “principal o mandante” y al “agente o mandatario”; el primero encomienda al segundo la generación de bienes o servicios a cambio de una recompensa material o moral, y para ello le entrega recursos.

La responsabilidad es aquella que es asumida por un agente frente a un principal.

La responsabilización es el acto de hacer responsable a alguien por los resultados, frente a los compromisos asumidos previamente; es una relación donde el agente es sometido por otro(s) a un proceso de rendición de cuentas en función de compromisos u obligaciones que adquirió al hacerse cargo de alguna gestión en el marco de un contrato (explícito o implícito). Implica la existencia de mecanismos institucionales para evitar el ejercicio discrecional por parte del agente, ya que el principal le exigirá que responda por el cumplimiento de la responsabilidad asumida, por los productos entregados, las metas alcanzadas, los resultados logrados, los recursos invertidos, o por todo en su conjunto. Conlleva una penalización por incumplimiento o bien, un reconocimiento por los logros alcanzados.

La responsabilidad es la acción de rendir cuentas por parte del agente por su propia voluntad, como resultado de un mandato moral o una convicción ética; por ello, el principal no necesita imponer una exigencia. No requiere la mediación de otro sujeto para que el agente asuma los compromisos y obligaciones de generar resultados, porque la obligación forma parte de sus valores. El acto de rendir cuentas precede al de asumir la responsabilidad y al hecho de que sea sometido a una responsabilización.

En suma, si la transparencia implica el desempeño evidente del gobierno de cara a la sociedad, la rendición de cuentas se refiere al deber gubernamental de presentar a la comunidad el resultado de su gestión. En otros términos, la rendición de cuentas constituye la faceta instrumental de la transparencia como requisito democrático.

Es por ello que ambos procedimientos —transparencia y rendición de cuentas— se convierten en condiciones indispensables para el fomento de una mayor vinculación entre gobierno y sociedad sobre las bases de la credibilidad y la confianza; la puesta en marcha de pesos y contrapesos que evitan el abuso en el ejercicio del gobierno, y el involucramiento de la ciudadanía en temas de interés colectivo.

Por otro lado, si bien es cierto que la transparencia y la rendición de cuentas son en primera instancia responsabilidad de los gobernantes, los gobernados debieran ser los más interesados en hacer uso de esos derechos para fines del bienestar común. En ese sentido, el reto para la sociedad consiste en hacer de la transparencia y la rendición de cuentas prácticas universales y no particulares; permanentes y no excepcionales; cotidianas y no circunstanciales. Para el logro de tales propósitos, se requiere un incremento en la participación ciudadana y mayor corresponsabilidad social con el gobierno.

Ciudadanía y participación ciudadana en la gobernanza

Como ya se dijo anteriormente, la participación ciudadana no debe limitarse exclusivamente a la elección de representantes, sino que debe trascender del acto de votar al acto de decidir, no sólo porque es obligación de los gobernantes permitir el ingreso ciudadano al proceso de decisiones públicas, sino por los beneficios, tanto gubernamentales como sociales, que de ello derivan:

La participación ciudadana sin ser la panacea de la problemática social, es importante por cuanto representa un punto de partida que permite dar una nueva forma y contenido a la gestión pública; constituye una medida innovadora en la que gobierno y sociedad trabajan conjuntamente en la búsqueda del desarrollo del bienestar social; amplía la base social y favorece la gobernabilidad; propicia el ahorro de recursos financieros en la realización de obras y prestación de servicios; crea un flujo de información útil que puede ser clave para la gestión; promueve el aporte de ideas innovadoras por parte de la comunidad; genera sustentabilidad de mediano y largo plazo de los proyectos; fomenta el sentido de responsabilidad, libertad y justicia social entre los individuos y grupos, entre otros importantes aspectos (Morales, 1997: 61).

Por lo tanto, es en la gestión pública donde la participación ciudadana encuentra su espacio de mayor expresión y donde existen más posibilidades para su práctica. Sin embargo, la aspiración a una ciudadanía más dispuesta a participar, exige que ésta se encuentre informada, comprometida y sea responsable.

Desde la óptica de la gobernanza, el compromiso de la participación ciudadana es mutuo entre gobierno y sociedad; el primero está obligado a abrir canales efectivos para la participación permanente de la ciudadanía. Mientras que la sociedad debe concientizarse que su involucramiento en las tareas del gobierno no es sólo un derecho, sino también una obligación. La intervención de la ciudadanía reactiva el compromiso social de los gobernantes al percatarse que son observados y, al mismo tiempo, apoyados por aquellos que finalmente fueron quienes decidieron que ejercieran el poder público. "Dicho de otra manera, la participación tiene un doble objetivo: incorporar las demandas de la población al quehacer gubernamental y asegurar que éste sea vigilado tanto por las propias instituciones que tienen dicha encomienda, como por las diferentes agencias de la sociedad civil" (Peschard, 2006: 9).

Una democracia madura, de naturaleza participativa, se caracteriza por la capacidad del aparato estatal para dar vigencia a los derechos de los ciudadanos y constituir a éstos en sujetos de las decisiones que los afectan; se trata de un proceso bidireccional que incluye facultades y responsabilidades. En ese

sentido, la ciudadanía puede analizarse en dos vertientes: la titularidad de derechos y el ejercicio activo de las personas en el destino de la sociedad.

a) Ciudadanía como titularidad de derechos

Los derechos que implica la ciudadanía se clasifican en tres categorías: civiles, políticos y sociales. Incluyen una contraparte de obligaciones de la misma naturaleza y requieren la pertenencia a una comunidad política determinada, en este caso al Estado-nación. Esta perspectiva implica una interacción y compromiso entre el Estado y los ciudadanos, donde aquél tiene el deber de garantizar a éstos el ejercicio de sus derechos y la sociedad está obligada a cumplir ciertos deberes.

Los derechos civiles (s. XVIII): surgen de las ideas impulsadas por la Ilustración y los movimientos revolucionarios independentistas de la segunda mitad del siglo XVIII; definen un orden deseable de convivencia y garantizan las libertades básicas de todo hombre —física, de expresión, de pensamiento, de culto, de reunión—, así como la posibilidad de poseer títulos de propiedad, firmar contratos y exigir justicia.

Los derechos políticos (s. XIX): su adquisición no implicó la creación de nuevas facultades sino la ampliación de las ya existentes, a otros segmentos de la población. Se caracterizan por la posibilidad que le otorgaron al ciudadano de participar en los asuntos políticos de un país mediante la elección de representantes entre varias alternativas a través del sufragio libre y secreto, o actuar como mandatarios siendo votados. Básicamente implican participar en el ejercicio del poder político mediante los derechos a elegir, a ser electo y a votar.

Los derechos sociales (s. XX): se refieren a la prerrogativa de las personas a gozar de un nivel mínimo de bienestar y seguridad social que deben ser asegurados por el Estado como facultad del consentimiento que los ciudadanos han dado para ser gobernados por determinadas autoridades. Abarcan el acceso a la educación laica y gratuita, la protección de la salud, el disfrute de una vivienda digna, la posibilidad de una alimentación básica, la posibilidad de contar con un trabajo decoroso con justa retribución, y en general la cobertura de necesidades elementales.

Cabe destacar que la evolución de los derechos ciudadanos es coincidente con el avance del modo capitalista de producción, por lo que es necesario analizar la manera en que coexisten los principios característicos —y opuestos— de

cada esfera (igualdad *vs* desigualdad) y la consecuente disparidad social generada.

La naturaleza de los derechos civiles y políticos los hacen compatibles y necesarios para los fines capitalistas; por un lado, la ciudadanía civil permitió romper el *status quo* de la organización socioeconómica que prevaleció en la premodernidad, ya que el derecho a la propiedad permitió la acumulación de capital y el de libertad facultó trabajar donde y para quien se deseara; el derecho de igualdad eliminó los estamentos y concibió la estratificación social bajo una nueva perspectiva emergiendo así la clase burguesa.

Por otro lado, la ciudadanía política desarrolló un sentido de identidad y pertenencia a la nación constituida y este ámbito territorial representó la base del mercado interno, logrando que la valorización del capital se circunscribiera a dicho espacio.

Es por ello que los derechos civiles y políticos fueron funcionalmente compatibles y necesarios para los intereses del capitalismo pues, aunque garantizan facultades legales, no obligan a crear condiciones para ejercerlos; en ese sentido, se limitan a ser argumentos jurídicos para legitimar al mercado.

Con el advenimiento del Estado interventor y los derechos sociales, surge la posibilidad de atenuar la relación conflictiva entre esos dos sistemas, ya que estos derechos tienen la función de mitigar la desigualdad, vulnerabilidad y exclusión social, así como las diferencias de clase.

La concepción de la ciudadanía como un conjunto de derechos y deberes dominó la reflexión teórica a lo largo de varias décadas —desde el inicio de la posguerra hasta el declive del intervencionismo estatal.

No obstante, la titularidad de derechos implica exigibilidad y no necesariamente participación, es decir, los ciudadanos reciben del Estado la garantía de sus derechos civiles, políticos y sociales por lo que pueden exigirle la falta de éstos o bien, la libertad para practicarlos.

Actualmente, la ciudadanía se relaciona con el ejercicio de estos derechos en la esfera de lo público a través de la participación de la sociedad en los asuntos de la colectividad, pues sólo de esta manera será factible la democracia participativa.

b) *Ciudadanía como participación en la vida pública*

Esta vertiente de la ciudadanía se refiere a la capacidad de las personas para construir espacios e intereses comunes a partir de su involucramiento consciente y activo en el ámbito público. Implica que los ciudadanos participen, se responsabilicen y cooperen en los asuntos de la esfera público-social al tiempo que exigen transparencia y rendición de cuentas en el ámbito público-político.

Desde la perspectiva de Bustelo (1998), en la esfera de la vida pública, el objetivo es transitar de una Ciudadanía Asistida a una Ciudadanía Emancipada.

Ciudadanía Asistida.- es característica del modelo neoliberal; reconoce a la sociedad como un conjunto de sujetos con intereses particulares que actúan a partir de valores como el individualismo, pragmatismo y egoísmo, por lo que no existe ningún tipo de vinculación entre los miembros; impide el desarrollo de una comunidad con prácticas, costumbres y valores compartidos, es decir, no hay bienestar común; promueve como arquetipo la figura del *homo economicus* pues está cierto de que éste, al maximizar su beneficio individual automáticamente, beneficia al conjunto social; asume como interés superior el del mercado, por ello no hay preocupación por la distribución del ingreso y la riqueza; considera "naturales" las desigualdades sociales, y por lo mismo determina que los pobres únicamente deben ser asistidos en su desarrollo mediante instituciones transitorias.

Este tipo de ciudadanía pugna por una presencia mínima del Estado; concibe al mercado como el mecanismo autorregulatorio por excelencia; fomenta principalmente los derechos civiles, restringe los derechos políticos a la emisión del sufragio y los derechos sociales no son demandables; en suma, la ciudadanía se encuentra excluida de la política, y ésta privatiza la esfera pública adjudicándose el poder de decisión e impidiendo la participación social al no reconocer la existencia del conglomerado y fomentar el individualismo.

Ciudadanía Emancipada.- está ligada a la naturaleza asistencial del Estado; concibe a las personas en su doble dimensión (individual y societal), lo que implica que no desconoce la existencia de individuos con intereses privados pero antepone como prioridades a la sociedad, el bienestar público y la preocupación por el interés del conjunto (bien común); consecuentemente, busca ampliar el campo de las personas para que accedan a las oportunidades que les permitan su superación y desarrollo; se enfoca a lograr la igualdad social, entendida como el derecho de las personas a tener las mismas oportunidades para acceder

a los bienes social y económicamente relevantes (en este caso igualdad implica equidad y justicia distributiva).

Desde esta perspectiva, se considera a los derechos sociales como el factor que emancipa a los individuos de las necesidades materiales, es decir, la ciudadanía social es habilitante de las ciudadanía civil y política. Porque la igualdad, la libertad y la propiedad sólo son posibles cuando existen condiciones materiales que permiten efectivizar su titularidad. Y el interés en los asuntos públicos dejará de limitarse a la elección de representantes mediante un voto, cuando se abran canales que hagan posible una auténtica participación ciudadana en los procesos decisorios públicos que orienten las acciones de gobierno hacia los temas de interés social. El objetivo de una ciudadanía emancipada es que las personas no sean objeto de tratamiento e intervención del Estado o del mercado, sino actores en su doble dimensión.

Conclusiones

Dadas las características del contexto actual, es necesario que los derechos sociales adquieran una nueva connotación y reviertan el carácter pasivo que los distinguió en la modernidad. Hoy deben ser más que una obligación del Estado a otorgar satisfactores; se requiere recuperar la noción de ciudadanía activa y corresponsable, contraria a la ciudadanía asistida e indiferente que prevaleció durante el Estado interventor.

Lo anterior sólo será posible si se replantean los papeles del Estado, la democracia y la ciudadanía. El Estado debe ofrecer un clima de confianza que permita enfrentar los efectos negativos generados por el mercado, articulando las fuerzas e intereses endógenos como condición esencial para que sea más competitivo y fuerte hacia el exterior.

Su característica fundamental debe ser la de un Estado democrático en el amplio sentido de la palabra ya que, mientras promueva una democracia restringida, ésta sólo será funcional a los intereses del mercado y no así, a los intereses de la sociedad en su conjunto. En este sentido, es indispensable que la democracia no se limite a una función legitimadora del poder público sin capacidad de conducción ni injerencia en el mismo, ni tampoco que se reduzca el papel del ciudadano a la de un simple votante.

Con Estados débiles y mínimos sólo puede aspirarse a conservar democracias electorales, mas no así a promover y garantizar el ejercicio ciudadano. La democracia requiere de una estatalidad fuerte que asegure la universalidad de los derechos y una ciudadanía libre y autónoma tanto de los atavismos comerciales del mercado como de las acciones paternalistas del Estado; una ciudadanía adulta, madura, corresponsable, que asuma su protagonismo en el escenario público y participe en la construcción colectiva de la sociedad.

Como lo afirma Canto Chac (2010), para construir ciudadanía se exige “el desarrollo de la conciencia de tener derechos cuya garantía es obligación del Estado, que también son derechos de intervención en la construcción de la vida pública de múltiples maneras: informándose, deliberando, interactuando con el gobierno o vigilándolo”.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. (Septiembre 2002). “Los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del siglo XXI”. En *POSTData*. Núm. 8.
- _____ (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.
- _____ (2013). *Gobierno y administración pública*. México: FCE-CONACULTA.
- Arellano, D. (2008). “Transparencia y organizaciones gubernamentales”. En Ackerman, John M. (Coord.). *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*. México: CETA-Cámara de Diputados-UdG-IIJ/UNAM/Siglo XXI.
- Blanco, I. y Ricard, G. (2003, primer semestre). “La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad”. En *Gestión y política pública*, XII (1).
- Börzel, T. (1998). “Organización de Babilonia: sobre las diferentes concepciones de las redes de políticas”. Citado en Cerrillo I. Martínez, Agusti (Coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Bustelo, E. (1998). “Expansión de la ciudadanía y construcción democrática”. En Bustelo, Eduardo y Minujin, Alberto. *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*. Colombia: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)-Santillana.

- Canto, M. (2010). "Introducción". En *Participación ciudadana en las políticas públicas*. México: Siglo XXI-Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, Col. Biblioteca Básica de Administración Pública del Distrito Federal, Núm. 04.
- Chomsky, N. y Dieterich, H. (1999). *La sociedad global. Educación, mercado y democracia*. México: Joaquín Mortiz.
- Diamond, L. (Julio 1994). "Repensando la sociedad civil: hacia la consolidación democrática". En *Journal of Democracy*, 5(3).
- Guerrero, E. (2008). *Para entender la transparencia*. México: NOSTRA Ediciones.
- Held, D. (1992). *Modelos de democracia*. México: Alianza.
- Huntington, S. (1994). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. España: Paidós.
- Lyotard, J. (1987). *La condición postmoderna*. España: Cátedra.
- Massal, J. (2010, mayo-agosto). "Democracia participativa: desafíos y desencantos en el siglo XXI". En *Análisis Político* (69).
- Mayntz, R. (2005). "Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza". En Cerrillo I. Martínez, Agusti (Coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Morales, M. (Diciembre, 1997). "La democratización de la administración pública". En Martínez Cabañas, Gustavo (Dir.). *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Participación social y ciudadana*, (58).
- Oszlak, O. (2003, 28 al 31 de octubre). "¿Responsabilización o responsabilidad?: El sujeto y el objeto de un estado responsable". En *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*.
- Peschard, J. (2006). "Prólogo". En Selee, Andrew D. y Leticia, Santín del Río (Coords.). *Democracia y ciudadanía. Participación ciudadana y deliberación pública en gobiernos locales mexicanos*. Estados Unidos: Woodrow Wilson International Center for Scholars-Ágora Gabinete de Análisis e Investigación para el Desarrollo, S.C.
- Prats, J. (2005a). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*. España: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Prats, J. (2005b). "Modos de gobernanza de las sociedades globales". En Cerrillo I. Martínez, Agusti (Coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

- Salom, G. (1997). "Solidaridad, participación y democracia: Una lectura crítica". En Abascal, J. y Basaldúa, J. *Sociedad civil e incertidumbre*. México: UIA.
- Schumpeter, J. (1983). *Capitalismo, socialismo y democracia*. España: Orbis.
- Touraine, A. (1994). *¿Qué es la democracia?* Argentina: FCE.
- Uvalle, R. (2014). "Gobernanza, transparencia, buen gobierno y gestión pública: facetas del poder contemporáneo". En Moreno Espinosa, Roberto (Coord.). *Administración pública y gobernanza en la segunda década del siglo XXI*. México: UAEM-IAPEM.

IMPLICACIONES EN EL ESTABLECIMIENTO DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA EN MÉXICO

Yanella Martínez Espinoza

Resumen:

Se parte de la premisa de que con la introducción de la Nueva Gerencia Pública (NGP), se da una reconfiguración de funciones entre los sectores público y privado. Es con la concepción privatista y mercado-céntrica de la NGP que se adoptan políticas de privatización, descentralización, tercerización orientadas a la reducción de la intervención estatal en los asuntos públicos. Se adoptan valores de eficiencia, eficacia, individualismo, competencia por valores de equidad, seguridad (Oszlak, 2013). El presente artículo busca explicar las implicaciones que trajo el establecimiento de la NGP en México, bajo esta lógica neogerencial y de mercado que justifica la modernización de la administración pública.

Palabras clave: Nueva gerencia pública, administración pública, eficiencia.

Abstract:

It is based on the premise that with the introduction of the New Public Management (NGP), there is a reconfiguration of functions between the public and private sectors. It is with the privatist and market-centric conception of the NGP that privatization, decentralization, outsourcing policies are adopted aimed at reducing state intervention in public affairs. Efficiency, effectiveness, individualism, competition for equity values, security values are adopted (Oszlak, 2013). This article seeks to explain the implications of the establishment of the NGP in Mexico, under this neo-management and market logic that justifies the modernization of public administration.

Keywords: New public management, public administration, efficiency.

Introducción

Como uno de los elementos fundamentales del modelo neoliberal, se introduce la Nueva Gerencia Pública (NGP), que promueve una concepción privatista y mercado-céntrica de las funciones públicas del Estado, pues comienzan a adoptarse políticas de privatización, descentralización, tercerización y otras orientaciones que sólo buscan reducir la intervención estatal (Oszlak, 2013).

Según Omar Guerrero (2003), la NGP representa el fin del distanciamiento entre la economía y la política, lo cual se puede percibir a través de sus conceptos fundacionales: *orientación al cliente, competencia, privatización y mercado*. Es a inicio de los años noventa (s. XX) que el fenómeno de la NGP emergió bajo una interpretación inédita que se ha diferenciado por su novedad; es decir, como una *nueva gerencia* pública que toma distancia radical de la antigua idea del manejo (*management*) como un elemento definitorio de la administración pública. Bajo su nuevo ideario, la gerencia pública es concebida como opuesta de la administración pública, y más particularmente, se le entiende como una transdisciplina económica que puede sustituirla benéficamente (Guerrero, 2003: 380-381).

La visión neogerencial de la NGP refleja sobremanera los valores del mercado en el sector público. Este enfoque tiene su base en el modelo de conducción del mercado dentro del sector público; si bien la provisión de bienes y servicios no es nueva en dicho sector, la forma en que se hace lo es, porque hay un estilo diferente de organización y liderazgo que está fundado en el desarrollo mercantil interior (Lane, 1994: 140, citado en Guerrero, 2003: 386-387).

Se puede decir entonces que con el establecimiento de la NGP, comienza a introducirse el mercado como elemento fundamental. Por un lado, la administración pública reconfigura sus funciones y asume un nuevo papel en sus principales actividades, dejando que el sector privado comience a ganar un importante terreno dentro de la provisión de bienes y servicios públicos. Y por otro, empieza a introducir mecanismos gerenciales y privados dentro del quehacer público, adoptando valores como los de eficiencia, calidad, individualismo en lugar de equidad, bienestar común y seguridad (Oszlak, 2013).

El argumento que dio origen a la introducción de la NGP se atribuye a las crisis económicas del Estado surgidas a finales de la década de los ochenta, y como respuesta a los problemas que los gobiernos enfrentaban para brindar mejor calidad y eficiencia de los servicios públicos. En México, fue en el sexenio

de Miguel de la Madrid que comienzan a llevarse a cabo reformas constitucionales para establecer un nuevo sistema de desarrollo donde coparticiparían el Estado, el sector privado y el sector social (De la Madrid, 1995: 335; Vilchis, 2007: 95). Las reformas continuaron durante los sexenios siguientes hasta profundizar en las privatizaciones, el adelgazamiento del aparato gubernamental, así como la modernización de la administración pública (Vilchis, 2007: 94).

El presente trabajo busca explicar qué implicaciones trajo el establecimiento de la NGP en México, bajo esta lógica neogerencial y de mercado que justifica la modernización de la administración pública con el argumento de hacer más eficaz y eficiente sus funciones. El artículo se compone de tres apartados; en primer lugar, se define conceptualmente a la nueva gerencia pública y se da un breve esbozo de sus orígenes y fundamentos. En segundo lugar, se expone cómo ha sido la introducción de la NGP en el contexto internacional, y cuál es la perspectiva latinoamericana de esta tendencia neoliberal. Finalmente, se contextualiza el establecimiento de la NGP en el caso particular de México, su principal justificación, sus críticas y las implicaciones que ha tenido en la reconfiguración de funciones del sector público a través de la administración pública.

Origen y fundamentos de la NGP

La NGP tiene sus orígenes en la economía, particularmente en el pensamiento económico neoclásico de la escuela austriaca, así como de la opción pública (*public choice*) estadounidense, donde se exalta lo privado, el individualismo y la rentabilidad. Aunque la NGP resalta el término “público”, nada la vincula a esa noción, pues sus propósitos y resultados se enfocan a la privatización del Estado (Guerrero, 2003: 381).

De acuerdo a Omar Guerrero (2003), es a principios de los noventa que el fenómeno de la NGP surge como una *nueva gerencia pública* que toma distancia radical de la antigua idea del manejo (*management*) como elemento definitorio de la administración pública. Bajo esta idea, la gerencia pública es concebida como opuesta a la administración pública, y más particularmente, se le entiende como una transdisciplina económica que puede sustituirla benéficamente.

La concepción privatista y mercado-céntrica de la NGP condujo a la adopción de políticas de privatización, descentralización, tercerización y otras orientaciones encaminadas a la reducción de la intervención estatal. Se enfatizó la medición y estandarización de productos y resultados; se priorizó el diseño de

estructuras más autónomas, chatas y especializadas; se hicieron más borrosas las fronteras entre los sectores público y privado, y se adoptaron los valores de la eficiencia y el individualismo por encima de los valores de equidad y seguridad (Oszlak, 2013). Como dice Omar Guerrero (2003) la NGP constituye una visión privada de lo público.

La NGP representa el fin del distanciamiento entre la economía y la política, lo cual se puede percibir a través de sus conceptos fundacionales: *orientación al cliente, competencia, privatización y mercado* (Guerrero, 2003).

Orientación al cliente. Se parte del hecho de que, estando los ciudadanos influidos principalmente por el disfrute de bienes tutelares, como educación, salud y otros servicios brindados por el Estado benefactor, emerge el problema de cómo financiar un enorme gasto con cargo al erario público (*Organisation for Economic Cooperation and Development*, 1987, citado en Guerrero, 2003: 385). La solución se materializa con la *orientación hacia el cliente*, una versión actualizada de la idea de la soberanía del consumidor formulada originalmente por Ludwig von Mises, en la que explica que es necesario crear un mercado competitivo dentro del gobierno, y así los consumidores tengan la posibilidad de elegir, según su conveniencia, dónde comprar y así ejercer su papel de clientes.

Desde el enfoque de la *orientación al cliente*, no sólo se dan los primeros indicios en la disolución de las dicotomías política-economía y público-privado, sino que el papel del Estado a través de la administración pública, y el del ciudadano, cambian y juegan nuevos roles. Por un lado, el ciudadano desde esta visión neogerencial, deja su condición de tal para convertirse en cliente, un cliente informado que para cubrir sus necesidades, cuenta con demandas específicas, una visión mercantil y de consumo de los servicios públicos, además de un desinterés cada vez más creciente por participar en las actividades políticas de la vida democrática. Y por otro, el Estado a través de su brazo ejecutor, la administración pública, deja de ser prestador y garante de los servicios públicos para convertirse en regulador y facilitador de los mismos, es decir, se vuelve un estado más competitivo con prácticas gerenciales desde su interior y afín a las preferencias del mercado (Martínez, 2018).

Competencia. La competencia es uno más de los mecanismos de mercado que se introducen como parte de las funciones del gobierno. De acuerdo con

Osborne y Gaebler (1992; OCDE, 1995), son tres las formas de competencia: 1) competencia entre lo público y lo privado, donde empresas privadas compiten con las públicas para la prestación de servicios; 2) competencia entre lo privado y lo público, donde el sector público traslada por completo los servicios al mercado privado a través de la adquisición y de la contratación; y, 3) competencia entre lo público y lo público, donde se estimula la competencia entre las propias organizaciones públicas (Vilchis, 2007: 47).

Bajo los lineamientos de la NGP, las organizaciones de la administración pública son rediseñadas bajo los modelos económicos del sistema de contrato, como en las empresas privadas. Es decir, se crean organizaciones competitivas que tienen como objetivo buenos precios y costos bajos, de manera que estos entes públicos tienen más una figura lucrativa, que una orientación al interés público. Por lo tanto, la competencia es crucial pues se comprende que provee eficiencia a los servicios públicos, e incentiva a las organizaciones estatales para que sean competitivas como proveedoras del gobierno y con los proveedores del sector privado (Kaul, 1997, citado en Guerrero, 2003: 388).

Una definición general es que por *privatizar* se entiende estrictamente “la transferencia permanente de actividades de producción y servicios previamente desempeñados por burocracias de servicios públicos, hacia firmas privadas u otras formas no-públicas de organización, así como a grupos privados” (Dunieavy, 1986 citado en Sánchez, 2010: 25).

La privatización también puede definirse en forma esquemática como “la transferencia de los bienes y funciones de servicio del sector público al privado. Así, abarca actividades como la venta de empresas propiedad del Estado y la contratación de servicios públicos con contratistas particulares” (Hanke, 1989 citado por Sánchez, 2010: 29).

La NGP se propone reemplazar al viejo paradigma vigente de la administración pública, emanada de la combinación de la perspectiva gerencial y una nueva apreciación del sector público, que descansa en el propósito de establecer un mercado interior y privatizar la provisión de bienes y servicios públicos (Guerrero, 2003).

El resultado es un proceso constituido por dos etapas de privatización de los espacios públicos. La primera se refiere a la exprivatización del Estado y consiste en el procedimiento por el cual la administración pública transfiere la producción de bienes y servicios a la administración privada, moviendo al

Estado hacia *fuera* del mercado. La segunda etapa consiste en la endoprivatización del Estado, es decir, la sustitución de la administración pública de los asuntos nacionales, por la idea, la metodología y la técnica de la gerencia privada, moviendo al mercado hacia *dentro* del Estado (Guerrero, 2003).

Mercado. Uno de los efectos preponderantes del imperio del mercado consiste en el establecimiento de sus mecanismos dentro de la administración pública, entre los que destacan la contratación por fuera (*contracting out*) y los cargos al usuario. Este último constituye una de las manifestaciones más nítidas de la orientación al cliente, toda vez que entraña mecanismos típicos de mercado (MTM) y competencia. Otro mecanismo son los vales (*vouchers*), que constituyen un régimen a través del cual el cliente adquiere el derecho a un bien o servicio que él puede cubrir a los proveedores, y que reembolsan en moneda o en su equivalente desde un fondo destinado a tal efecto (Ormon, 1998: 7-9, citado en Guerrero, 2003:387).

Los MTM se promovieron como formas para desarrollar la competencia y ampliar las posibilidades de elección para los consumidores internos y externos, para ahorrar recursos y obtener mayor eficiencia, calidad y opciones. Todo ello bajo el supuesto de que la creación de entornos competitivos mejoraría los resultados, pues los servicios públicos funcionarían bajo las reglas de mercado, cambiando facultades monopolísticas por MTM (OCDE, 1997: 91-92, citado en Vicher, 2014).

Los MTM más comunes son: mercados internos, facturación de servicios a usuarios, contratación externa, creación o modificación de derechos de propiedad, bonos y contratos entre administraciones (OCDE, 1997: 92, citado en Vicher, 2014). Otros MTM, que implican reformas a la estructura, son las entidades públicas que se crean, estructuran y operan sobre bases enteramente comerciales (corporatización), lo mismo que la privatización total y las asociaciones público-privadas (APP) (OCDE, 1997: 333 citado en Vicher, 2014).

Como se puede observar, el cambio en el modelo económico y político no sólo reconfigura la relación Estado-sociedad-mercado, sino que introduce una visión gerencial en las actividades del Estado desde su interior. Con la NGP se da un efecto preponderante del mercado dentro de la administración pública, introduciendo sus mecanismos de mercado y su visión privatizadora, resaltando valores de eficiencia, calidad, individualismo por los de equidad, bienestar común y seguridad. Se tiene entonces un extenso proceso

de privatización por el mundo; privatizan por igual Gran Bretaña y la Unión Soviética, Estados Unidos y los países en desarrollo, tal como se verá en el siguiente apartado.

La NGP en el contexto internacional

Desde los años ochenta se ha observado una serie de reformas en el aparato gubernamental, reformas engendradas en países anglosajones como Inglaterra, Nueva Zelanda y Australia, de donde se extendieron a muchas partes del mundo hasta convertirse en una tendencia (Kettl, 1999). El continente americano no fue la excepción: en casi toda América Latina se han intentado reformas gubernamentales con denominaciones similares a las efectuadas en gobiernos anglosajones. De ahí que Estados Unidos haya sido uno de los países donde este tipo de reformas ha tenido un importante auge, además porque la administración pública estadounidense sigue siendo una disciplina de estudio relevante (Vilchis, 2007).

Es importante mencionar que la adopción de la NGP tuvo sus particulares diferencias tanto en el contexto de países desarrollados como en el caso de los países de América Latina. La NGP nace en países bajo un contexto de economías de bienestar, en el que si bien existen carencias mínimas necesarias en una parte importante de la sociedad, no es nada comparable con las carencias que viven las sociedades de los países latinoamericanos en situaciones de crisis económicas permanentes, y donde no se cubren los niveles mínimos de bienestar y en algunos casos ni siquiera los de subsistencia (Cabrero, 1998: 29).

Sin embargo, ambos contextos comparten la necesidad de contar con gobiernos eficientes; pero mientras para los países desarrollados es una reflexión a la que se llega después de lograr lo mínimo en cobertura de bienes y servicios y de un sistema altamente profesionalizado, en países como los latinoamericanos es apenas un punto de partida. La eficiencia en los servicios básicos es importante; pero la cobertura de los mismos en ocasiones es más urgente, sin considerar los problemas de legitimidad, crisis institucional y corrupción que padecen estos sistemas (Cabrero, 1998: 30).

Se considera necesario matizar las características que adoptan tanto los países desarrollados como los latinoamericanos para entender cómo se ha

introducido la NGP en ambos contextos, lo cual se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Características de la NGP en el contexto de países desarrollados y países latinoamericanos.

Indicador	Países desarrollados (E.U., R.U., N.Z.)	Países latinoamericanos
<i>Diseño de estructuras organizacionales</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Hacer más horizontal y flexible la relación entre niveles jerárquicos, departamentos e individuos. • Lo cual es posible en sociedades bajo estructuras poco rígidas de autoridad e inmersas en la cultura de la participación colectiva. 	<ul style="list-style-type: none"> • En sistemas en que la autoridad vertical es el elemento de cohesión y donde se genera la cooperación; las estructuras jerárquicas desempeñan un papel simbólico, dan certidumbre a los actores y los ubican en su representación de la acción social.
<i>Diferencias culturales</i>	<ul style="list-style-type: none"> • La falta de claridad o falla en los incentivos genera sesgos en la gestión de las dependencias y en las políticas públicas, y que es gran parte de los problemas de eficiencia y eficacia en la gestión. Al respecto, hay un supuesto de comportamiento en el nivel individual, el cual tiene que ver con una cierta racionalidad en la búsqueda de beneficios personales. • La comunicación y la transmisión en las dependencias gubernamentales. La falta de información es un obstáculo mayor para la toma de decisiones. • El valor y contenido de conceptos frecuentes en la gestión pública como: eficiencia, responsabilidad del servidor público, cooperación, participación social, misión estratégica, entre otros, puede tener diferentes representaciones en ambos contextos. 	<ul style="list-style-type: none"> • La dimensión afectiva, las alianzas profundas, las lealtades, los odios y los conflictos latentes desempeñan un papel mucho más relevante que la misma claridad en el sistema de incentivos. • Las creencias, los mitos y las imágenes que acompañan al quehacer de la gestión pública son determinantes con mayor frecuencia que la información institucional para la toma de decisiones. No se trata entonces sólo de clarificar la información, sino de cambiar las preconcepciones sobre la realidad en la que se actúa. • En la mayor parte de los países de Latinoamérica los grupos de población y empleados públicos cuentan con muy bajos niveles educativos, lo que dificulta las iniciativas de modernización de la gestión pública.

Cuadro 1. Características de la NGP en el contexto de países desarrollados y países latinoamericanos.

Indicador	Países desarrollados (E.U., R.U., N.Z.)	Países latinoamericanos
<i>Papel que desempeña la gestión pública</i>	<ul style="list-style-type: none"> La gestión pública tiene una clara preocupación por el problema de eficiencia en las dependencias gubernamentales; si bien se dice que los problemas de carácter político no pueden aislarse, éstos se incorporan en la medida que tienen relación con el desempeño gubernamental. 	<ul style="list-style-type: none"> En países de América Latina los problemas de gestión no sólo tienen que ver con un mejor desempeño de las dependencias del gobierno sino también con la gobernabilidad de las naciones. Las situaciones de carencias graves en los recursos públicos para atender necesidades y de carencias en la democracia convierten a la gestión pública en un sistema dual. Esto hace que nuestros países se enfrenten a dilemas todavía más complejos: generar eficiencia, eficacia y legitimidad simultáneamente.

Fuente: Martínez (2018).

Como se puede apreciar, por lo menos a través de estos indicadores, *diseño de estructuras organizacionales, diferencias culturales y el papel que desempeña la gestión pública*, la adopción de la NGP en ambos contextos ha atendido diversas necesidades que priorizar. Mucho tiene que ver la cuestión cultural, ya que mientras en los países desarrollados se enfoca más a aspectos de eficacia y eficiencia, en los países latinoamericanos se trata más de cambiar las preconcepciones de la realidad en que se actúa.

El siguiente apartado, se enfocará particularmente a la introducción de la NGP en México, su justificación, sus críticas y las implicaciones que ha tenido ésta en la reconfiguración de funciones de la administración pública.

El establecimiento de la NGP en México

Es a principio de los años ochenta que en México se llevaron a cabo reformas constitucionales que establecían un nuevo sistema de desarrollo planificado, donde se definía la coparticipación del Estado, la iniciativa privada y el sector

social en actividades económicas. Es decir, en estos años se impulsaron reformas en el ámbito político, administrativo y social a la luz de un nuevo modelo económico neoliberal (Vilchis, 2007).

Para los años noventa se diseñó la estrategia política denominada “Liberalismo social”, cuyo desarrollo involucró una supuesta reforma del Estado que, de acuerdo con Méndez (1994:192, citado en Vilchis, 2007), significó el desmantelamiento del intervencionismo estatal en la economía, el redimensionamiento del sector público, además de los efectos económicos, políticos y de beneficio personal que representaron. Prácticamente el gobierno de Salinas se apoyó en estrategias como la privatización y la desregulación (Vilchis, 2007).

Tanto el gobierno de Ernesto Zedillo como el de Vicente Fox continuaron con la tendencia privatizadora y descentralizadora de las administraciones anteriores. El primero incluso profundizó algunas de las reformas del Estado, como se puede observar en los objetivos fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000, entre los que destacan: fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, construir un pleno desarrollo democrático, avanzar a un desarrollo social, y promover un crecimiento económico vigoroso sostenido y sustentable (PND, 1995: 4). El segundo, también reflejó características de la NGP, incluso se puede pensar que con mayor énfasis que los gobiernos anteriores, tal como se observa también en el PND 2001-2006 (Vilchis, 2007).

Como parte de los argumentos para introducir el modelo de la NGP, se expuso la crisis económica del Estado a finales de los ochenta (Vilchis, 2007), y como respuesta a los dilemas que enfrentaban los gobiernos para hacer más con menos. Si bien los mecanismos e instrumentos concretos variaban, el objetivo era claro: mayor competencia en el sector público y estructuras menos jerárquicas y rígidas (Cejudo, 2011).

Según Vilchis (2007), los argumentos más comunes que se pronuncian a favor de la NGP, son:

Eficiencia y eficacia en crisis: Sobre el problema de eficiencia, es indispensable que el Estado maximice los recursos económicos, materiales, tecnológicos y humanos frente a los escasos recursos con los que cuenta para hacer frente a un sinnúmero de problemas públicos (Cabrero, 1995; Parejo, 1995). Por lo que respecta a la crisis de eficacia, es el resultado de la incapacidad del

gobierno por alcanzar los objetivos estatales y solucionar los problemas públicos (Cabrero, 1995).

Bases teóricas de la NGP: Arellano (1995) establece que las corrientes sustantivas de la NGP son: la teoría de la elección pública, las mejores prácticas (o sea, introducir prácticas gerenciales de la administración privada en el sector público), y la desregulación. De igual manera Hood (1991) manifiesta que el nuevo institucionalismo económico es una base fundamental de la NGP, desarrollado sobre la teoría de la elección pública, la de los costos de transacción y la del agente principal. Por su parte, Ayala Espino (1996) establece que uno de los pilares fundamentales en el desarrollo de la NGP, es la teoría de la elección pública, con distintas teorías desarrolladas sobre el Estado, como la teoría de la burocracia (gobierno maximizador del presupuesto), la de las fallas del gobierno, o la de las constituciones.

Razones prácticas detrás del apoyo a la gerencia pública: a) las instituciones pueden tener mayor acceso a recursos financieros, vínculos con países que otorgan financiamiento, favores tanto gubernamentales como empresariales, entre otros; b) la cantidad de información y de documentos que se publica a favor de la NGP, suele estar más a la mano que los que la critican; c) la difusión de los planteamientos neogerenciales en congresos y reuniones como el CLAD y el IICA, que han sugerido su uso en instituciones gubernamentales; d) la zona de confort que se crea en torno a los apologistas de la NGP, contrario al riesgo que asumen quienes la critican.

Privatización y participación de gerentes en el gobierno: Según Greve y Jespersen (1999: 143, citado en Vilchis, 2007: 35), el meollo de la nueva gerencia pública reside en combinar los mecanismos de mercado con las ideas y técnicas administrativas del sector privado en el sector público, de tal manera que se dan dos reformas al aparato gubernamental: la administrativa, para mejorarla; y la institucional, que es en la que se introducen los mecanismos de mercado.

Procesos de reforma: Entre las principales y más comunes se encuentran: los recortes presupuestales, la separación de la provisión y la producción de los servicios públicos, los procesos de privatización, los contratos con terceros (*contracting out*), la competencia y la utilización de vales (Osborne y Gaebler, 1992; OCDE, 1995; Gruening, 1998; Guerrero, 1999, citado en Vilchis, 2007: 35).

En contraparte a los argumentos que se dan a favor de la NGP, también existen críticas que exhiben su falibilidad. En ese sentido, Vilchis (2007) presenta de manera sistemática algunas observaciones a la NGP, con base en los planteamientos que David Arellano (1999) desarrolla sobre cuatro dilemas, y son:

1) *Innovar con rapidez o rendir cuentas de la innovación*: De acuerdo a Arellano (1999), un dilema es el argumento de que la NGP otorga mayor libertad a los administradores públicos, lo cual permitiría alcanzar un gobierno más eficiente y eficaz; sin embargo, si no se cumple la normatividad, se puede incurrir en pretender innovar fuera de la ley. Según los postulados de la NGP es necesario establecer controles, procedimientos y reglas para que la burocracia rinda cuentas por el uso de los recursos públicos, lo cual puede implicar el retraso de las medidas innovadoras o que se limite la discrecionalidad del dirigente.

2) *Participación social o decisiones técnicas (legitimidad vs eficacia)*: Una contradicción de la NGP es la defensa que ésta hace de la participación ciudadana para resolver los problemas públicos (Arellano, 1999). Es decir, la participación ciudadana puede tener acciones legítimas, aunque es probable que sean ineficientes e inequitativas; lo mismo que las decisiones técnicas pueden ser menos costosas y más eficientes, pese a que se genere distanciamiento con la sociedad y se dé lugar al dilema de legitimidad o eficiencia (Cabrero, 1997: 75).

3) *Mercado vs equidad y Estado*: Otro dilema que también enfrenta la NGP es la búsqueda de la equidad, lo mismo que la utilización de los mecanismos de mercado. Si bien el mercado tiene la capacidad de propiciar la eficiencia económica, también suele dejar de lado el aspecto social y ocasionar una mala distribución de los recursos. En síntesis, el dilema es que los mecanismos de mercado promueven eficiencia pero dejan de lado las actividades fundamentales del Estado, como gobernar (Peters, 1997: 7).

Se puede decir entonces que, con la introducción de la NGP, si bien sus orígenes han tenido un fuerte respaldo y una base teórica de argumentación a favor de su introducción en la administración pública, lo cierto es que con el paso del tiempo los críticos de esta tendencia han tenido cada vez más argumentos sobre las contradicciones que ha presentado, principalmente con su implementación, es decir, con su puesta en práctica.

Dentro de las implicaciones que tuvo la NGP en México, se puede señalar como una de las más importantes el cambio de enfoque sobre la forma de hacer gobierno, particularmente, la administración pública se ve permeada de mecanismos gerenciales, así como de los efectos preponderantes del mercado. Es bajo esta lógica que los conceptos fundacionales de la NGP (orientación al cliente, competencia, privatización y mecanismos de tipo mercado) comienzan a ponerse en marcha en el gobierno en México. Por un lado, los ciudadanos comienzan a ser vistos y tratados como clientes al momento de ofrecerles bienes y servicios públicos, también se impulsa la competencia tanto en actores públicos como privados, sin olvidar que se dan privatizaciones al por mayor, no sólo fuera (*exprivatización*) sino también dentro de la administración pública (*endoprivatización*), y finalmente, comienza la introducción de mecanismos de tipo mercado, que no es otra cosa que reformas a la estructura de las entidades públicas para operar sobre bases enteramente comerciales.

Otro hecho que da cuenta plenamente de este proceso de transformación por el que atraviesa nuestro país donde se prioriza el libre mercado, es la expansión del capital privado acompañado de la reducción de la intervención estatal en los asuntos públicos, que se plasma en el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) desde el que se prescribe la desincorporación del Gobierno Federal, de las entidades paraestatales que ya no satisfagan el objeto para el que fueron creadas, o en los casos en que éste puede ser atendido de manera más eficiente por otras instancias (Vicher, 2014), o bien, se ordena:

Promover la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura, articulando la participación de los gobiernos estatales y municipales para impulsar proyectos de alto beneficio social, que contribuyan a incrementar la cobertura y calidad de la infraestructura necesaria para elevar la productividad de la economía (PND, 2013: 133).

Finalmente, es necesario cuestionarnos si esta tendencia de tener gobiernos eficientes y de calidad —que dicho sea de paso conlleva la retracción del Estado en sus funciones, como lo promueven los postulados de la NGP—, es el camino a seguir por los gobiernos en desarrollo como es el caso de México, o, por el contrario, debería fortalecerse el sector público a través de una

administración pública profesionalizante, equitativa y con valores públicos que velen por el interés social.

Conclusiones

En general, podemos decir que la NGP tiene como fundamento sustituir el modelo burocrático del Estado por la noción de mercado, lo cual puede constatarse claramente en sus principales propuestas: a) establecer mercados intragubernamentales y orientar al gobierno hacia el consumidor y no hacia el ciudadano, b) desarrollar la competencia en la provisión de bienes y servicios públicos, y c) la introducción del espíritu empresarial en el gobierno (Guerrero, 2003).

Lo anterior, nos lleva a concluir que el sector público a través de la administración pública, reconfigura sus funciones y asume un nuevo papel en sus principales actividades, dejando que el sector privado comience a ocupar espacios que anteriormente eran exclusivos del Estado, al tiempo que comienza a promoverse la introducción de mecanismos gerenciales y privados dentro del quehacer público.

Es importante decir que esta tendencia neoliberal se dio por igual en países desarrollados como en los que no lo son, como los latinoamericanos. Sin embargo, como se describe en el presente trabajo, se puede diferenciar la manera en que se orientó la NGP en ambos contextos. En los países desarrollados, donde las carencias son mínimas, se buscó la eficiencia en la prestación de bienes y servicios con un sistema altamente profesionalizante. Caso contrario fue el de los países latinoamericanos, donde en teoría debía buscarse también la eficiencia en la cobertura de bienes y servicios, pero en la realidad estos sistemas necesitaban atender prioritariamente otro tipo de problemas como los relacionados con la legitimidad, la crisis institucional y la corrupción que padecían.

También se pudo dar cuenta de manera general cómo fue la introducción de la NGP para el caso de México, y las implicaciones que esto trajo consigo, principalmente en la redefinición de funciones de la administración pública en esta nueva lógica neoliberal Estado-sociedad-mercado. Se observó que el proceso de cambio más significativo se dio con las reformas de los años ochenta y noventa, donde se optó por revertir el aumento del aparato gubernamental y redimensionarlo, se promovieron reformas que establecían un nuevo sistema de desarrollo que modificaba las relaciones del sector público y del sector privado, se

profundizaron las privatizaciones, la descentralización y la desregulación, se promovió la modernización de la administración pública, se diseñó una estrategia política denominada “liberalismo social”, lo que significó el desmantelamiento del intervencionismo estatal en la economía (Méndez, 1994: 192 citado en Vilchis, 2007).

Referencias bibliográficas

- Cabrero, E. (1998). “Estudio introductorio”. En B. B. (Coord.), *La gestión pública, su situación actual*. México: FCE.
- Guerrero, O. (2003). “Nueva Gerencia Pública: ¿Gobierno sin política?” En *Revista Venezolana de Gerencia*.
- Federal, G. (30 de Octubre de 2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Recuperado en https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-2018.pdf
- Martínez, Y. (Enero de 2018). *Las asociaciones público-privadas como mecanismo entre la provisión de servicios públicos o su privatización: el caso del Hospital Dr. Gonzalo Castañeda del ISSTE*. Tesis de Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales. México: UNAM.
- Oslak, O. (2013). “La Gestión Pública Post- NGP en América Latina: balance y desafíos pendientes”. En Jornada Inaugural en la IX Conferencia de la INPAE. Enseñanza y pedagogía de la Gestión de Políticas Públicas. Desafíos y Actualidad para un Nuevo Servicio Público. Santiago de Chile.
- Sánchez, J. (2010). *La privatización en México como retracción estatal*. México: IAPEM.
- Vicher, D. (2014). “Empresas Públicas y Asociaciones Público-Privadas en México”. En G.G. (Coords). *La empresa pública en México y en América Latina: entre el mercado y el Estado*. México: CEIICH-UNAM-INAP.
- Vilchis, J. (2007). *Nueva Gerencia Pública. Un análisis comparativo de la administración estatal en México*. México: UAEM-Porrúa.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SEGURIDAD SOCIAL EN EL ÚLTIMO MEDIO SIGLO EN MÉXICO (1970-2020)

Rodolfo Ortiz Ortiz

Resumen:

Este breve texto tiene como objetivo principal analizar la evolución del derecho administrativo y social a partir 1970 al 2020 en México. Para ello, se atenderá en primer lugar, a la conceptualización y generalidades del derecho administrativo desde la óptica de su objeto de estudio, es decir, la administración pública. Una vez atendido este aspecto, se lleva a cabo un desglose sobre las distintas acepciones, clasificaciones, conceptos, características y fines de la administración, haciendo hincapié en que es precisamente lo más importante el análisis de estos fines u objetivos.

Sin importar al autor a quien se acuda, una constante relativa al fin último de la administración pública es la búsqueda del bien común. De este modo, será menester el analizar cómo desde la promulgación y entrada en vigor de la Constitución Política de 1917 se ha tratado de garantizar este bienestar a la población nacional. Posteriormente se toma una doble vertiente. En un inicio se lleva a cabo un repaso sobre los antecedentes de la seguridad social en nuestro país, con base en el ya referido texto constitucional federal.

Se elabora una cronografía sobre las distintas instituciones surgidas a partir de la segunda década del siglo pasado, hasta llegar a 1970, año clave en esta investigación, puesto que una vez ahí parto a la segunda vertiente del texto. Se llega a dos conclusiones. La primera, que la política de asistencia social no ha logrado reducir la pobreza; la segunda, que se requiere de un programa integral y no simplemente paliativos, como lo han sido los programas hasta la fecha. Mientras no se gesticone de verdad una política

Objetos y campo de estudio de la administración pública

pública de cobertura universal y se institucionalice un programa de asistencia adecuado, la brecha marginal de pobreza no va sino a aumentar.

Palabras clave: Administración pública, derecho administrativo, seguridad social, antecedentes, evolución, México.

Abstract:

The main objective of this short text is to analyze the evolution of administrative and social law from 1970 to 2020 in Mexico. To do this, the conceptualization and generalities of administrative law will be dealt with in the first place from the point of view of its object of study, that is, public administration. Once this aspect has been addressed, a breakdown is made of the different meanings, classifications, concepts, characteristics and purposes of the administration, emphasizing that the analysis of these purposes or objectives is precisely the most important thing.

Regardless of the author to whom one turns, a constant relative to the ultimate goal of Public Administration is the search for the common good. In this way, it will be necessary to analyze how since the promulgation and entry into force of the Political Constitution of 1917, an attempt has been made to guarantee this well-being to the national population. Later it takes a double slope. Initially, a review of the history of social security in our country is carried out, based on the aforementioned federal constitutional text.

A chronography is prepared on the different institutions that emerged from the second decade of the last century, until reaching 1970, a key year in this research, since once there I start on the second side of the text. Two conclusions are reached. The first is that social assistance policy has failed to reduce poverty; the second, that a comprehensive program is required and not simply palliative as programs have been to date. As long as a public policy of universal coverage is not truly developed and an adequate assistance program is institutionalized, the marginal poverty gap will only increase.

Keywords: Public administration, administrative law, social security, background, evolution, Mexico.

*El sistema de gobierno más perfecto
es aquel que produce mayor suma de felicidad posible,
mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política*
Simón Bolívar.

Introducción

Para poder adentrarse en el estudio de lo que propiamente denominamos derecho administrativo, es necesario en primera instancia contar con nociones suficientes sobre su objeto de conocimiento: “la administración”. Ahora bien, ello no simplifica el estudio sino por el contrario lo diversifica, ya que el término administración posee múltiples ópticas desde las que se puede abordar, como por ejemplo en su sentido organizativo (el estudio de los entes y órganos) o materialmente hablando; sin embargo, la acotación que para efectos de este análisis ocuparé es el entendimiento de la administración en su sentido más amplio, como “administración pública” o administración estatal. Es importante hacer el señalamiento de que existe administración en el sector privado y económico, como por ejemplo la muy en boga “administración del patrimonio”, y si bien en general desde un enfoque técnico todos estos tipos comparten algunos principios comunes, la administración pública *per se* se erige como una figura autónoma y notoriamente diferente a los demás sectores administrativos.

Como ya se ha mencionado, la administración puede ser objeto de posteriores clasificaciones que obedecen en gran parte a múltiples criterios, tales como su objeto o las funciones que persigue la actividad administrativa. Una de las funciones sobre las que más se ha producido investigación es sobre la actividad administrativa “de prestación”, cuyo objeto es el garantizar y mejorar de manera continua las condiciones de vida de los ciudadanos a través de la ayuda (como la asistencia social o la asignación de becas) a determinados grupos y la prestación de servicios públicos. En este rubro, podemos ver la relación que guarda con lo que Fortshoff¹ denomina “procura existencial”, es decir la prestación de bienes y servicios de vital necesidad para las personas, proyectándose como una función estatal esencial de un Estado social que principalmente debe

¹ Die Verwaltung as Leistungsträger, Kolhammer, Alemania, 1938.

cumplir el ente administrativo (a través de la suministración de prestaciones) ayudado por la regulación que emita el aparato legislativo.

La administración pública como disciplina científica fundamental en las ciencias sociales, es considerada como el conjunto de conocimientos debidamente organizados y sistematizados que nos permiten explicar el funcionamiento del Estado, de acuerdo con las grandes transformaciones políticas, económicas, tecnológicas y sociales de nuestro siglo, cuyo objeto de estudio es precisamente el funcionamiento del poder ejecutivo. En el análisis del funcionamiento del Estado debemos observar el desarrollo de los aparatos gubernamentales como organizaciones de naturaleza mixta, con participación no sólo del Estado, sino del sector privado, que en su conjunto, permiten a los órganos públicos el diseño y elaboración de políticas para la comprensión de los problemas públicos y la interacción de la sociedad con su gobierno, con la finalidad de explicar cómo administrar los recursos públicos, cómo dar atención a las necesidades de la población y con ello conseguir una sociedad satisfecha.

Las respuestas a estos planteamientos deben abordarse desde diversos puntos de vista y escenarios, no sólo de una visión puramente legislativa o jurídica, sino transitar hacia miradas multidisciplinarias enfocadas a la eficiencia, la eficacia y la equidad. que nos permitan explicar y comprender el desarrollo de nuestro país a la luz de las actuales reformas administrativas y de gobierno que se han implementado en los últimos años. Solamente así podremos entender algunas actuaciones del Estado y el cometido del mismo, para alcanzar el fin último de la administración pública que es la satisfacción del bien común, y si la administración pública no sirve para esto, entonces no sirve para nada. Esta es una condición *sine qua non* para alcanzar la legitimidad del Estado.

Esta satisfacción que debe ser el eje sobre el que funcione la administración y por ende uno de los objetivos del derecho administrativo, se refleja en la seguridad social. Dicha creación es el término con que se denomina a las prácticas legales que tipifican el Estado de bienestar, lo que ha provocado un proceso de socialización del derecho.

Administración pública y seguridad social

Haciendo una aproximación a la administración pública desde la voz de uno de los clásicos como Baptista Bonnin, dice que es “la potencia que ordena, corrige

y mejora todo lo que existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas”, siendo de vital trascendencia en la prestación y mejoramiento de los servicios públicos como parte de las políticas en materia de salud en beneficio de la población, lo que le da la razón de su existencia: la satisfacción del bien común.

Sin importar la época o lugar del orbe de que hablemos, una constante que podemos observar en todos los pueblos es la aspiración a constituir una sociedad en la que cada uno de sus miembros alcance la satisfacción de sus necesidades; un constructo en que todos quienes lo conforman lleguen a ser felices, algo que hasta el día de hoy sigue siendo utópico. Sin embargo, debido a la mutabilidad y dinámica de la sociedad y a la naturaleza propia del ser humano, nos hallamos en un proceso de mejora permanente para intentar que sean cada vez menos los individuos que se encuentren en desventaja.

Debido a tales desventajas por parte de algunos sectores de la población y ante la necesidad de afrontarlas, se da el surgimiento del Estado asistencialista de Derecho (Derecho social) y ello a su vez origina la seguridad social.

El mundo ha vivido un intenso proceso de cambios y reestructuraciones, bajo lo que se denomina globalización. Se trata no sólo del advenimiento de una nueva ideología sino de una realidad económica, política y social compleja. En este contexto, son muchos los conceptos y paradigmas que se han puesto en tela de juicio. La seguridad social ha sido objeto de numerosas discusiones en foros mundiales; en Latinoamérica ha sido el resultado de un proceso histórico con implicaciones de orden económico, político y social ya que se adoptó el modelo basado en los seguros sociales (prestaciones sociales contributivas y asistenciales), que si bien en un momento contribuyeron a mejorar las condiciones de vida en la región, nunca alcanzaron una amplia cobertura; y a medida que fueron madurando presentaron problemas de financiamiento, de equilibrio económico y de equilibrio actuarial.

Sainz (2008) y Sánchez (1987) concuerdan en considerarla, el primero, como “la más alta expresión de la solidaridad humana entre los trabajadores” y el segundo, como un conjunto de normas jurídicas de orden público que tienden a realizar la solidaridad social; ambos autores ven a la seguridad social como una forma de proteger a la clase trabajadora en sus relaciones de trabajo subordinado, cuando el producto de su trabajo es la fuente principal de subsistencia. La seguridad social es un conjunto de medidas que la sociedad proporciona a

sus integrantes con la finalidad de evitar desequilibrios económicos y sociales que, de no resolverse, significarían la reducción o la pérdida de los ingresos a causa de contingencias como la enfermedad, los accidentes, la maternidad o el desempleo, entre otras. La forma más común de identificarla es mediante las prestaciones y la asistencia médica; sin embargo, esas son sólo algunas de las formas en las que se presenta en la vida cotidiana. En los hechos, la seguridad social también se encuentra en los actos solidarios e inclusivos de las personas hacia los demás, pues esos actos llevan en sí mismos la búsqueda del bienestar social.

La seguridad social es uno de los derechos fundamentales de las personas, ya sea que se observe desde la perspectiva de los derechos sociales (a través de un aspecto prestacional del ente estatal), o bien desde la línea de la administración pública.

Al ser un derecho humano, y en virtud de lo enunciado por la Constitución Federal en sus numerales 1 y 133, al existir una noción de parámetro de constitucionalidad que deberá armonizar el marco normativo interno con el internacional, el Estado debe cumplir con un cúmulo de obligaciones para responder de esta garantía (respetar, proteger, garantizar y promover). Esta necesidad surge en función de uno de los fines que busca el derecho (mismo que converge con la función esencial de la administración pública): la satisfacción del bien común o el bienestar social. A pesar de lo anterior, en la realidad jurídica mexicana, la tutela de dicha garantía ha sido desplazada por otros derechos que se han considerado de mayor relevancia, tanto en el orden legislativo como por el brazo articulado de la administración, que son las políticas públicas específicas.

Las denominadas políticas de protección social, poseen un papel de suma importancia con respecto a la garantía del derecho humano a la seguridad social incluyente. Estas políticas están encaminadas a la reducción de la pobreza y desigualdad, además de apoyar el crecimiento inclusivo y el impulso del capital humano.

Además, por su propia naturaleza, se erige en un pilar del crecimiento y desarrollo general de cualquier país; su oportuna y adecuada provisión es factor fundamental de cohesión política y social, asegurando una mejor calidad de vida para los trabajadores y sus familias a través del acceso a la asistencia médica y el aseguramiento del ingreso en casos de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, desempleo, invalidez, vejez y muerte.

A varias décadas de su formal nacimiento en nuestro país, sigue siendo un rubro que ha ido variando con cada administración presidencial. Es de conocimiento general, que la cobertura universal en servicios de salud no se ha logrado como se han planteado las instancias respectivas de gobiernos federales y estatales en diferentes sexenios. Ni Vicente Fox, ni Felipe Calderón, ni Enrique Peña Nieto en los últimos tres periodos de gobierno, han sido capaces de poner sus ojos en este problema nacional.

Ahora bien, no es mi deseo limitar el estudio a los últimos 18 años, sino por el contrario, este documento fija como objetivo la realización de un análisis breve acerca del origen, evolución y avances que ha tenido la seguridad social en México, enfatizando lo relativo a los programas de asistencia social que han venido instrumentándose en el país acotando la temporalidad a 50 años (1970-2020).

Antecedentes de la seguridad social

A nivel global, el primer Estado-nación en velar formalmente por la seguridad social de sus habitantes, fue Alemania. Tal como menciona Mesa Lago (2005), “entre 1883 y 1889 Otto Von Bismarck establece un seguro social, que contemplaba la protección de los trabajadores contra riesgos sociales de la vejez, la invalidez y la enfermedad”.

A través de ese modelo, otros países industrializados establecieron sus propios sistemas de seguridad social, pero guiándose en todo momento en los principios de obligatoriedad, cotización de empleadores y trabajadores y el papel regulador del Estado.

Con la conclusión de la Primera Guerra Mundial, se funda la Organización Internacional del Trabajo (OIT), organismo que hasta la fecha vela por la seguridad del sector laboral y sus prestaciones, a través del establecimiento del seguro social como un instrumento indispensable para proteger a los trabajadores y sus familias. Si bien formalmente debemos el desarrollo del término de seguridad social a Sir. William Beveridge, quien propuso en 1942 un plan de “seguridad social” que integrase los seguros sociales, la asistencia social y los seguros voluntarios complementarios, por otro lado Ruiz (2011) señala que el informe Beveridge (IB), es el primer documento de esta naturaleza que se conoce en el campo de la seguridad social.

Antecedentes en México

La seguridad social² nace como una exigencia social del sector menos favorecido³ a finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX: los obreros. Las exigencias de este sector giraban en torno a generar condiciones que les permitieran resarcir los bajos salarios, la necesidad de viviendas, así como atender necesidades primordiales como las enfermedades o los accidentes de trabajo.

Bajo tal orden de ideas y tal como hemos expresado en líneas anteriores, la seguridad social tiene el firme interés de atender el bienestar y el adecuado desarrollo de las personas, configurándose como una institución pública fundamental de cualquier Estado, ya que busca la integralidad de los servicios en aras de lograr la justicia social; es decir, si bien sus beneficios se perciben en la esfera individual, la organización existente tras ella es interdependiente y colectiva.

Los primeros pasos para otorgar derechos a la clase trabajadora en el país, se dejaron entrever en la Constitución Política de México de 1857, texto de corte individualista inspirado por un sistema liberal.

La primera mitad del siglo pasado fue el escenario de una convulsa transformación, menester de los grandes cambios que se fueron produciendo en casi todos los órdenes: el artístico, el social, con el asentamiento de la lucha de clases y el triunfo de las primeras revoluciones proletarias.

En ese escenario, surge la seguridad social, producto de la lucha de la clase obrera para remediar las grandes deficiencias que adolecían (accidentes, bajos salarios, explotación laboral, vivienda, entre otras). Se trata de una institución fundamental debido a su carácter de pública, integral, solidaria, con sentido de justicia y previsión, además de que si bien es cierto que el beneficio recae individualmente, trae consigo una responsabilidad colectiva.

² Como parte de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESCA).

³ Tal como ocurriera un siglo antes en Francia con los denominados derechos de “primera generación” o derechos civiles y políticos, en donde el sector más vulnerable era la ciudadanía y a través de una lucha social y choque de clases, lograron la consolidación del primer documento de corte garantista: la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

Posteriormente, al ser promulgada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917 de tipo social, se reivindicaron los derechos que protegen a la clase trabajadora, de los cuales el Estado se convierte en garante. En materia de seguridad social, la fracción XXIX del artículo 123 del texto original de la Constitución de 1917, se enuncia de la siguiente forma:

Se consideran de utilidad social: el establecimiento de Cajas de Seguros Populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de Instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular (CPEUM, 1917).

Más adelante, se gestan diversas reformas a ese numeral de la CPEUM que se convierte en bastión de la seguridad social, conjuntamente con el artículo 4°. De dichas disposiciones constitucionales se han derivado otros ordenamientos, con los que se constituye el sistema jurídico de la seguridad social en México.

Puesta en vigor la Constitución de 1917, el 12 de agosto de 1925 se expidió la Ley de Pensiones Civiles, la cual tendría por objeto beneficiar a los trabajadores al servicio del Estado, quienes comenzaron a recibir servicios y prestaciones por parte del Gobierno Federal relativos a la protección de la salud, a préstamos y a pensiones. En 1926, se publicó la Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y Armada Nacionales, que protege al personal militar.

Sin embargo, a pesar de que a partir de la reforma al artículo 123 constitucional se había considerado de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, ésta se publicó hasta el 19 de enero de 1943, norma en la que se estableció dentro de sus primeros artículos que la finalidad de la seguridad social era garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia, los seguros y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

En lo que respecta al sector burocrático, en 1959 se promulga la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), mediante la cual se creó el ISSSTE, en 1960, que atiende a los trabajadores del sector público.

Durante la década de los sesenta, la seguridad social comienza a tornarse con un carácter integral, surgiendo instituciones como el Instituto del Fondo

Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), además de la creación de sitios recreativos, farmacias y tiendas.

El 12 de marzo de 1973, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* una nueva Ley del Seguro Social, la cual fue abrogada mediante decreto publicado en el mismo órgano de difusión el 21 de diciembre de 1995 por otra de igual denominación, que entró en vigor a partir del 1 de enero de 1997; en esta ley se manifiesta, entre otras cosas, la modificación radical al sistema de pensiones con el objeto de asegurar su viabilidad financiera y una mayor equidad en el mediano y largo plazos.

Para 1984 entra en vigor la Ley del ISSSTE, que abrogó a la de 1959, y el 31 de marzo de 2007, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* una nueva Ley de este Instituto que establece, entre otras cosas, nuevos esquemas para la administración de los fondos de retiro.

Cobertura

El sistema de la seguridad social en México, se encuentra en manos de entidades públicas ya sean federales o locales y de organismos descentralizados, por medio de los cuales se pretende brindar una garantía real del derecho a la salud, es decir, el acceso a la asistencia médica, a medios de subsistencia y servicios sociales para el bienestar social, además de en su momento, la asignación de una pensión.

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad de Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y la Secretaría de Salud (SS) cubren al mayor número de la población beneficiada en la atención de la salud. La cobertura de la Secretaría de Salud se orienta prioritariamente a la atención médica ("Seguro Popular").

A nivel nacional, y conforme lo apuntamos en el Cuadro 1, podemos identificar las siguientes cifras y periodos administrativos de la administración gubernamental en donde se exponen los avances en materia de seguridad social en nuestro país en los últimos 50 años.

Cuadro 1. Histórico de la Seguridad Social en México

PERIODO PRESIDENCIAL	DERECHOHABIENTES INICIO	DERECHOHABIENTES FINAL
Luis Echeverría Álvarez (70-76)	12,195,991	22,239,065
José López Portillo (76-82)	22,239,065	33,326,630
Miguel de la Madrid (82-88)	33,326,630	44,235,420
Carlos Salinas de Gortari (88-94)	44,235,420	47,862,670
Ernesto Zedillo (94-2000)	47,862,670	55,119,571
Vicente Fox (2000-2006)	55,119,571	73,107,223*
Felipe Calderón (2006-2012)	73,107,223	125,563,505
Enrique Peña Nieto (2012-2018)	125,563,505	132,657,136**

Fuente: Elaboración propia

*Hay que hacer el señalamiento que la cifra a partir de este sexenio sube exponencialmente debido a la creación del Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular).

**Podría pensarse erróneamente que esto significa una cobertura total de la población nacional; sin embargo, hay que tener en cuenta la enorme cantidad de duplicidad de registros que existe.

No es ajeno a nadie el hecho de que dichas instituciones no sólo brindan servicios médicos, sino que ofrecen toda una gama de servicios y prestaciones integrales de la seguridad social, tales como las otorgadas por enfermedad, vejez, accidentes de trabajo, invalidez y maternidad, por citar algunas a las que tienen acceso los cotizantes, así como sus familiares y sobrevivientes.

Existen algunos instrumentos que nos permiten clarificar las dimensiones del papel que juega la seguridad social en el país. Por ejemplo, atendiendo a datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, se tiene un registro que a finales de 2012, 6 de cada 10 personas ocupadas no cotizan en ninguna institución de salud, situación que únicamente ha mejorado 2 puntos porcentuales en el término de 7 años (INEGI, 2019).

Es sumamente preocupante que en lo tocante a los trabajadores independientes o por cuenta propia se encuentran de forma notable excluidos de los

servicios de salud, ya que por ejemplo de los 11 millones 682 mil 527 trabajadores independientes en el país, únicamente tienen acceso a las instituciones de salud, la irrisoria cantidad de 2 mil 751, hablamos de un ínfimo 0.02 %.

Ahora, si bien es cierto que se creó el Seguro Popular para cubrir el déficit de cobertura en la seguridad social, la última información disponible en la Encuesta Nacional de Empleo arroja que el avance ha sido insuficiente, ya que sólo se ha podido cubrir un 27% del total de trabajadores que no tenían acceso a instituciones de seguridad.

Debemos tener en cuenta que con los cambios formulados por el Presidente Andrés Manuel López Obrador y la transición del Seguro Popular al Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) a cargo de la Secretaría de Salud (como una estrategia para universalizar la cobertura en materia de salud, siempre y cuando no se esté afiliado al IMSS o al ISSSTE), estos datos podrán variar en los meses subsecuentes, si bien esperamos no se suscite una situación como la acontecida con la reforma en materia de justicia penal, en la que el cambio legislativo sobrepasó al aspecto infraestructural y operativo.

Si bien en líneas anteriores se mencionó que la seguridad social es un tema de agenda nacional, ello no implica que se le dé la magnitud que debiera. Para muestra de ello, podemos tomar las ideas de Juan Pablo Castañón García,⁴ quien evidenció que “75% de la población en México está excluido de los beneficios de la seguridad social [además] no se ha podido consolidar un sistema integral y nacional de seguridad social, es el gran pendiente de México”.

Programas de asistencia social

Los setenta y la apertura de la seguridad social

Fue hasta la administración del presidente Echeverría Álvarez cuando se abrió el IMSS a la población no asegurada, anunciando en 1973 que la población rural y los no asegurados serían incluidos en el Instituto mediante el programa llamado de Solidaridad Social; 40 por ciento del costo sería financiado por el ya muy mermado fondo de pensiones e invalidez del IMSS, y 60 por ciento por deuda pública. Sin embargo, al final los servicios universales que el programa ofreció efectivamente fueron sólo los de planificación familiar y los servicios

⁴ Ex presidente del Consejo Coordinador Empresarial (CCE) en México.

médicos de urgencias. Ello dio pie a que en el gobierno fuera descontinuando silenciosamente el programa (Brachet-Marquez, 2010). Es decir, el gobierno fue poco eficiente y se vio limitado debido al alto costo financiero para hacer una planificación de largo plazo como sucedió con el caso del Seguro Popular, donde el desabasto de medicinas, equipo e infraestructura hospitalaria fue evidente.

Por otro lado, en este sexenio también se puso en marcha el primer programa que oficialmente se utilizaría para el combate a la pobreza, el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER). El propósito fundamental era fomentar el progreso rural para atenuar las diferencias entre el desarrollo del campo y la ciudad. El PIDER se inscribía en la teoría del desarrollo rural-integral. Se partía del supuesto de que los pobres rurales estaban así porque carecían de las condiciones necesarias para llegar al desarrollo.

Los resultados del programa fueron muy limitados debido a su baja cobertura poblacional. El PIDER pareció más un programa piloto que el inicio de un programa de combate a la pobreza a largo plazo. Además, no queda claro cuántos recursos realmente llegaron de forma efectiva a los renglones que estaban considerados en el proyecto, ni los resultados concretos del mismo.

La década de los 80 y la convergencia de tres enfoques

El año de 1976 marca el inicio de la administración de José López Portillo, y con ella se entra en una fase en la que convergen 3 sexenios presidenciales en una sola década. En 1977 se crea la Coordinación General de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR). El principal objetivo era el de realizar programas y acciones encaminadas a atender las zonas deprimidas y grupos marginados del campo y la ciudad. De tal suerte que PIDER y COPLAMAR se erigen como los primeros programas de asistencia social oficiales destinados al combate a la pobreza y a los que desde ese momento se considerarían como sectores marginados.

El objetivo que se estableció con la creación de la COPLAMAR, fue el de generar una articulación de acciones que dieran oportunidad a que las zonas rurales contarán con elementos organizacionales y materiales para poder participar más equitativamente en la distribución de la riqueza. Se marca un hito a partir de aquí, ya que además este programa pretendía crear una red con otras esferas de la administración pública. De tal suerte, se desarrolla una plataforma

institucional entre dependencias cuya pretensión era el crear e instrumentar estrategias que permitieran atender cabalmente a los sectores marginados.

Iniciada la década de los ochenta, durante el cierre de la administración de López Portillo, se crea el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) en 1980, el cual surge por la crisis que afrontó el sector agrícola a finales de los setenta. Como la mayoría de los programas asistenciales en México, el SAM no tenía dentro de su línea de visión el funcionamiento a largo plazo, sino únicamente se origina a manera de estrategia gubernamental para tratar de lograr la autosuficiencia alimentaria para la población mayormente marginada. Si bien este programa terminó siendo enfocado al ámbito productivo (a través del incremento de créditos, fertilizantes, maquinaria, combate a plagas) y a pesar de que el país obtuvo un considerable incremento en la cosecha y el sector ganadero, el programa terminó por extinguirse.

Podría decirse desde una postura económica, que una de las razones por las que se canceló el programa fue debido al cambio de modelo económico mexicano, en atención de armonizar nuestro sistema con el global, pasando de un proteccionismo económico a la apertura comercial.

Por otro lado, de manera as genérica durante este sexenio se crea también el “Programa de Nutrición y Salud”, que fue usado como bandera de combate a la pobreza. Este programa al igual que la COPLAMAR, genera la alianza y coordinación inter-dependencias. Podemos observar la intervención de los 3 órdenes de gobierno, así como de la SSA, el IMSS, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO).

En 1984 comenzó a funcionar el Programa Nacional de Alimentación (PRONAL) durante la administración de Miguel de la Madrid Hurtado. A diferencia de los instrumentados en la década de los setenta, este programa nacional tenía aspiraciones más acotadas, además de que se dio un papel más activo a los gobiernos de las entidades federativas. Este programa se vió afectado también por la crisis económica de los años ochenta en México debido a la situación de la deuda externa.

Como consecuencia de la deuda externa, se llevaron a cabo varios recortes presupuestales en el gasto público, siendo el aspecto social uno de los

mayormente afectados. De forma sintética podemos afirmar que el combate a la pobreza durante el sexenio de De La Madrid fue limitado.

Los 90 y el asistencialismo en México

Con la llegada a la silla presidencial de Carlos Salinas de Gortari en 1988, se gestó la entrada en funciones del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Dicho programa se centró en intentar abatir la pobreza y marginación en las zonas rurales e indígenas del país.

No obstante de que se trató de un programa con sustentos fuertes, no pasa desapercibido que se enfrentó a una serie de obstáculos de considerables dimensiones; en primer lugar, surge en el seno de una crisis económica nacional, en un momento donde además la demanda de seguridad social superaba con creces a la oferta institucional.

Lamentablemente para los fines que se persiguió con el PRONASOL, al ser creado como un programa presidencial y no siendo institucionalizado, “Solidaridad”, como coloquialmente se le conoció, terminó siendo olvidado y duramente criticado. Se consideró que más allá de la innovación y utilidad que debía aportar el programa, su uso netamente político y publicista terminó por repercutir en su imagen general, ya que perdió credibilidad ante la población.

Ernesto Zedillo Ponce de León tuvo que afrontar una serie de problemas recién iniciado su mandato presidencial. Tras la crisis de 1994 y la subsecuente devaluación monetaria en 1995 que trajo consigo el desplome de la economía mexicana y el aumento de la población en situación de pobreza, tuvo que replantearse el principal programa asistencialista del sexenio anterior.

En 1997 Solidaridad se transforma en el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). Se contextualiza en el marco de la política social de tipo integral, echando mano de la coordinación interinstitucional.

La coordinación del programa fue responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Social (EDESOL), a través de la Coordinación Nacional del programa. Debido a los problemas económicos nacionales durante esa época, se acotó a la población beneficiaria al programa, siendo únicamente objetivos del mismo los habitantes de comunidades rurales, previo estudio socioeconómico para determinar su perfil. Además, se eliminó la entrega de la ayuda en especie, y por el contrario, se asignaba una cantidad económica que sería recibido por madres

de familia. Entra entonces una contextualización con perspectiva de género. No obstante, el intento de cambiar las directrices del programa Solidaridad en su instrumentación, los resultados continuaron siendo insuficientes.

El año 2000. Un cambio en la balanza política nacional y su impacto en la seguridad social

Con el nuevo siglo y el cambio en el poder del partido hegemónico que gobernó por más de 7 décadas, surge también una gran expectativa acerca de las mejoras en materia de seguridad social. PROGRESA funcionó aún durante 2 años del periodo presidencial de Vicente Fox Quesada. Tras ese periodo, se creó el programa OPORTUNIDADES, que intentó seguir la directriz de PROGRESA, en lo relativo a la entrega de dinero a las madres de familia para la procuración de sus hijos. Se trabajó sobre la línea que ya había trazado el programa del sexenio anterior, si bien evidentemente se agregaron algunas acciones en aras de ampliar la cobertura.

Durante este sexenio, el impulso que recibió el programa de asistencia social fue notorio, ya que además se incluyó al sector de los adultos mayores como beneficiarios (con el Programa 70 y más).

A diferencia de lo acontecido en sexenios anteriores, Felipe Calderón al tomar posesión presidencial, decide continuar la labor emprendida por su antecesor y continúa trabajando sobre la base de OPORTUNIDADES. Como era de suponerse, esto obedeció de forma primordial a situaciones políticas, ya que una vez más la asistencia social fue utilizada como un instrumento de la administración presidencial de reivindicación con la población marginada, máxime si tomamos en cuenta que su designación como presidente electo levantó sospechas en más de uno, pero eso es materia de otro análisis.

El aporte principal de Calderón fue el incremento de la cantidad económica que destinaba a las familias a través de las transferencias económicas con que funcionaba el programa.

A diferencia de programas de sexenios anteriores (en virtud quizá de haberle brindado continuidad), OPORTUNIDADES presentó avances importantes en la ampliación de la cobertura, además de focalizar esfuerzos específicos para cada segmento poblacional, reportando una considerable mejora en sus

mecanismos de operación, aunque si bien, es cierto que el porcentaje de pobreza reportada para finales del mandato de Calderón seguía siendo muy grande.

2012. De vuelta al PRI

Con al regreso al poder del partido hegemónico, se volvieron a suscitar acalorados debates sobre cuál iba a ser el modelo de acción que plantearía el gobierno federal para hacer frente al problema de la pobreza. Era de suponerse que, a diferencia del sexenio anterior, OPORTUNIDADES dejaría de mantenerse y vendría un remplazo estructural. El nuevo programa PROSPERA comenzó a instrumentarse en 2018 para “cubrir” las deficiencias que su antecesor había tenido.

Nuevamente se delega a la SEDESOL la coordinación y puesta en marcha del programa, estableciendo como principal fin ofrecer instrumentos para que la población vulnerable (ya no se utiliza el término marginada) pueda elevar su nivel de vida. La ayuda que se brinda a través del programa va desde apoyo económico, alimentario, servicio médico gratuito y varios tipos de becas. El programa opera en conjunto con la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el IMSS.

Podemos decir que si bien, según datos de SEDESOL, el programa ha alcanzado prácticamente la totalidad de familias beneficiadas que se planteó como objetivo para el sexenio, seguimos en un limbo demagógico, ya que la pobreza en México sigue estando presente en prácticamente 45% de su población (53 millones de personas).

2018. El gobierno “del bienestar”

A un año del inicio del sexenio de López Obrador, parece que al asistencialismo en nuestro país ha ido en crecimiento, ya que no solamente se plantea una cobertura universal al grueso de la ciudadanía en materia de salud a través del INSABI, sino que se han establecido otros 9 programas estructurales (primordialmente en el plano de becas), lo que a criterio de muchos generará un déficit económico y terminará siendo insostenible.

Conclusiones

En las líneas anteriores se desarrolló un análisis histórico sobre el surgimiento de la seguridad social en México, así como su innegable relación como objeto

Objetos y campo de estudio de la administración pública

de estudio de la administración pública. Tras ese pequeño contexto, se hizo alusión al fin máximo que persigue el derecho administrativo a través de la administración pública, como lo es el bienestar común.

Así pues, tras repasar los antecedentes y surgimiento de las instituciones de seguridad social en México como producto de la Constitución de 1917, se procedió a llevar a cabo un estudio sobre las formas en que la administración (o en este caso las distintas administraciones a lo largo de 5 décadas) ha tratado de lograr este bienestar común, enfocándonos a los programas de asistencia social como un medio para equilibrar las condiciones de la población en el país.

Después de este análisis, podemos hacer 2 señalamientos:

- La política de asistencia social (incluida la seguridad social y la educación), no ha logrado reducir la pobreza de manera significativa.
- Los programas de asistencia social han surgido como paliativos únicamente para intentar compensar la falta de cobertura universal de las instituciones de seguridad social en el país.

De igual forma, me permitiré enunciar los que, a mi consideración, son rubros que deben ser atendidos a la brevedad para que exista una mejora sustancial en materia de seguridad social:

- Evaluación de la calidad técnica de los profesionales de la salud bajo estándares convenidos.
- Monitoreo de la satisfacción de los usuarios a través de los Avales Ciudadanos.
- Revisión periódica de los expedientes clínicos.
- Implementación de un programa de uso racional de medicamentos
- Acreditación de Unidades Médicas
- Se requiere un sistema legal, financiero e institucional de fondo
- No podemos seguir abordando el problema con acciones aisladas o provisionales.
- Se debe abrir un debate nacional en torno a la reforma integral que se requiere en seguridad social, ya que es una reforma estructural pendiente.

Mientras no se gesticule de verdad una política pública de cobertura universal y se institucionalice un programa de asistencia adecuado, la brecha marginal de pobreza no va sino a aumentar conforme la población crezca. Nos encontramos en un momento crítico para la estabilidad de la seguridad social en nuestro país.

Referencias bibliográficas

- Casimiro T. (2013). "La Política Social en México". En *Revista de Investigación en Ciencias de la administración*. INCEPTUM, Vol. 8, Núm. 15. México.
- Díaz, J. (s.f.). "La seguridad social en México, un enfoque histórico". En *Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho de Puebla*. Núm. 2. México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2019). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, México. Recuperado de https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/iooe/iooe2019_04.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 1857 (CPEUM) (1917). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Recuperado en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>.
- Mesa, C. (2005). *Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de la seguridad social*. Santiago de Chile: Comisión Americana para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ruiz M. (2011). *Políticas públicas en salud y su impacto en el seguro popular*. México: Universidad Autónoma de Sinaloa.
- Sainz, R. (2008). *Diez años de reformas a la Seguridad Social en México*. México: Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, LX Legislatura.
- Sánchez, G. (1987). *Derecho Mexicano de la Seguridad Social*. México: Cárdenas Editor.

LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA INSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

Karla Patricia Astorga Grande

Resumen:

En este documento, abordamos la condición jurídica de las políticas públicas para la prevención de la violencia institucional a partir de la proyección de los derechos humanos en cada uno de los escenarios de conflicto entre gobernante y gobernados, sobre todo en un país como el nuestro, donde la criminalidad ha originado escandalosos números que no se pueden comprender sino a la luz de la violencia institucional por parte de los servidores públicos.

Palabras clave: Políticas públicas, derechos humanos, prevención, violencia.

Abstract:

In this document, we address the legal status of public policies for the prevention of institutional violence from the projection of human rights in each of the scenarios of conflict between ruler and governed, especially in a country like ours where criminality has originated scandalous numbers that cannot be understood except in the light of institutional violence by public servants.

Keywords: Public policies, human rights, prevention, violence.

Introducción

Una de las condiciones para que las políticas públicas de determinado Estado cumplan con las expectativas que se generan en el contexto del desarrollo de los gobernados, tiene como referencia a la norma constitucional, pues en nuestra Constitución Política se concentran los contenidos sustantivos y adjetivos que se interpretan en leyes e instituciones para el cumplimiento de esas políticas.

Porque, como refiere Kelsen, el derecho es Estado y Estado es derecho, en una relación a contramano que evidenciamos a lo largo de la historia de la humanidad, al menos en Occidente desde hace 500 años, a la luz del surgimiento del Estado Moderno.

Es así que en este documento, abordaremos cómo las políticas públicas encaminadas a la prevención de la violencia institucional, deben afirmar como referente a todo un aparato del Estado inoculado del espíritu de los derechos humanos, pero más trascendente aún, que esos derechos se encuentren respaldados por las garantías que les haga plenos en su materialización.

La relación circular Derecho-Estado

Para comprender la indisoluble relación entre las ciencias políticas y el derecho, en un escenario alternativo donde las primeras proyectan un determinado esquema de gobierno, y el segundo afirma las posibilidades del mismo en las relaciones entre gobierno y gobernados, debemos estudiar el esquema circular que para ese efecto explica Serafín Ortiz (2019), al cuestionar el sentido semiológico de la ciencia jurídica:

Entonces, ¿qué es el derecho como objeto de conocimiento? Como tal diríamos que el derecho es un objeto de estudio que deriva de una simbiosis; es —finalmente— lo que llamamos Estado de derecho. Los juristas hemos abundado para hablar del Estado de derecho, y en ciertas ocasiones no lo hacemos con mucho cuidado para precisar su naturaleza y su función social. Conforme a nuestra particular posición, el Estado de derecho es una simbiosis, esto es, una relación circular, cuya expresión se puede leer de izquierda a derecha y de derecha a izquierda. De izquierda a derecha el Estado produce al derecho; de derecha a izquierda, el derecho regula al Estado; esa es una invención de

La prevención de la violencia institucional como garantía de los derechos

hace doscientos años aproximadamente, pues ya sabemos que hacia atrás de ese tiempo no existía el Estado de derecho (Ortiz, 2019: 4).

Es así como a cualquier medida de orden político, deberá sobrevenir una referencia de orden jurídico, pues aun cuando existan avances en la concepción ontológica de las sociedades —con la integración del *ser* individual con el *deber ser* colectivo— que se muestran solidarias en la consecución de objetivos comunes, no existe hasta el momento la certeza de que determinadas voluntades no se puedan unir coactivamente sino solo a través de las obligaciones que impone la norma jurídica:

[...] el derecho como norma emana del Estado, y aquél se encuentra revestido de la coacción que le imprime el propio Estado. El derecho o las normas jurídicas poseen ciertas propiedades, a saber, la generalidad y la obligatoriedad, particularidades que llevan a la concepción de que el derecho se impone por la fuerza del Estado. Es ésta otra visión del positivismo, incluso la idea de la coacción deriva cuando usamos el concepto *positivismo*, del *ius postum* o *ius positum*, con lo que se quiere significar “el derecho que se impone por la fuerza del Estado”; luego entonces, el *ius positum* deriva de esta idea de la coacción estatal (Ortiz, 2019: 22).

Una de las vertientes doctrinales de las obligaciones de los ciudadanos ante el Estado, se connota en la teoría del contrato social, de Jean Jaques Rousseau; para el pensador de la Ilustración de finales del siglo XVIII, la libertad de los sujetos tiene un fin utilitario en su enajenación para constituirse en un ente colectivo.

Supongamos que los hombres han llegado a un punto tal, que los obstáculos, que dañan a su conservación en el estado natural, superen las fuerzas que cada individuo puede emplear. En tal caso, su primitivo estado de naturaleza no puede durar más tiempo, y perecería el género humano si no variase su modo de existir. Mas como los hombres no pueden crear por sí solos nuevas fuerzas, sino unir y dirigir las que ya existen, sólo les queda un medio para conservarse, y consiste en formar por agregación una suma de fuerzas capaz de vencer la resistencia, poner en movimiento estas fuerzas por medio de un sólo móvil y hacerlas obrar de acuerdo.

Esta suma de fuerzas sólo puede nacer del concurso de muchas separadas; pero como la fuerza y la libertad de cada individuo son los principales instrumentos de su conservación, ¿qué medio encontrará para obligarlas sin perjudicarse y sin olvidar los cuidados que se debe a sí mismo? Esta dificultad, reducida a mi objeto, puede expresarse en estos términos: “Encontrar una forma de asociación capaz de defender y proteger con toda la fuerza común la persona y los bienes de cada uno de los asociados, pero de modo que cada uno de éstos, uniéndose a todos, sólo obedezca a sí mismo, y quede tan libre como antes” (Rousseau, 2019: 18).

Esa forma de asociación es el Estado, creación que ha subsistido desde hace más de 7 mil años, y que encuentra su lógica en el bien común para la supervivencia de las sociedades acogidas bajo la sombra de esa emblemática figura.

A la par de su configuración definida por la voluntad colectiva, el Estado subsume a los ciudadanos a una determinada estructura normativa surgida de la ley fundamental, esto es, la Constitución, la Carta Magna, la *Norma Normarum*, el documento donde concuerdan expectativas y aspiraciones de un determinado pueblo que decide constituirse en Estado; dice al respecto Aurora Arnaiz:

En definitiva, debe considerarse la Constitución como la ley fundamental y suprema del Estado, que atañe tanto a las atribuciones y límites a la autoridad, como a los derechos del hombre y pueblo de un Estado. Además, la Constitución estimula los derechos y deberes tanto de los gobernantes como de los gobernados en orden a la solidaridad social (Duguit). El régimen constitucional es la raíz primera de las instituciones políticas, por cuanto la organización de la sociedad política es de siempre “el alma de la *polis*” (Isócrates).

También se ha dicho que la Constitución es el primer ordenador del Estado ya que de la Norma Suprema se derivan las leyes orgánicas, leyes ordinarias, códigos, estatutos orgánicos y hasta reglamentos administrativos (Arnaiz, 1983: 263).

Nos interesa abordar, en esta definición, los últimos cinco conceptos: leyes orgánicas, ordinarias, códigos, estatutos y reglamentos, porque se relacionan de modo estrecho con la exposición del siguiente subtítulo.

Estado y violencia institucional

Si bien no es el fin exclusivo en este documento hablar sobre la violencia en contra de algún sector poblacional (como mujeres, niños, niñas, adolescentes, indígenas, personas con alguna discapacidad, en régimen de internamiento o de la tercera edad, etcétera), nos viene adecuada la definición que sobre violencia institucional nos da la *Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia*, en donde se dispone que esta violencia se identifica por “los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres” (Robles, 2018: 6), y que puede ser fácilmente extendible hacia los otros segmentos poblacionales ya relacionados.

No obstante, tal fenómeno de violencia institucional no ha sido estudiado de modo exhaustivo en México sino hasta hace algunos años, cuando a raíz de la irrupción de la violencia criminal a partir de 2006, se impulsó una agenda de igual calado en cuestión de violencia institucional hacia los gobernados (criminales reales, presuntos, o ciudadanos comunes), sobre todo por las agencias militares, policiales y ministeriales.

Dobry (2004) refiere que la violencia institucional es considerada una las prácticas más graves, debido al ejercicio de la impunidad por parte del Estado, que es todo uso arbitrario o ilegítimo de la fuerza ejercido o permitido por la fuerza pública, es una forma de ejercicio del poder mediante el empleo de la fuerza física, psicológica, política o económica expresando la existencia de un “arriba” y un “abajo”:

[...] representa sucesivos quiebres del orden constitucional; reiteradas y graves violaciones a los derechos humanos; genocidio; pérdida de representatividad de los poderes del Estado y de confianza en la opinión pública; imposición de los modelos neoliberales contrarios al interés nacional; elevados niveles de corrupción e impunidad (Dobry, 2004).

De su lado, Pedro Barrientos menciona que la violencia institucional no es un fenómeno abstracto, muy por el contrario, implica una forma de materializar la amenaza o la concreción en la violación a los derechos humanos que se manifiesta en diversas ocasiones y de diversas maneras.

Las relaciones de poder que posee el Estado y sus Instituciones son amplias y por ende se debe partir del mismo análisis de cada una de las instituciones y no a la inversa para así no sesgar o parcializar con ello la existencia o no de una eventual tipificación de violencia institucional. Con esta perspectiva profundizo cuáles y cuántas son las funciones del Estado para poder así determinar que la violencia institucional se produce en la esfera de actuación de todo Estado, en realidad, en el cumplimiento de cada una de las funciones que desarrolla éste y no necesaria como exclusivamente en los abusos policiales, penitenciarios o dictaduras de por medio (Barrientos, 2016: 2).

Definida como la acción u omisión que ejercen los agentes del Estado en contra de los gobernados de cualquier condición (Perelman y Tufró, 2017), la violencia institucional implica a su vez el desconocimiento de la dignidad humana a partir de los factores de discriminación que el agente estatal pone en juego cuando tiene enfrente al ser humano y su circunstancia: como víctima, como victimario, como derechohabiente, como solicitante de auxilio, como destinatario de un servicio, entre otras circunstancias.

Es así que la justificación en el estudio de esta patología del Estado, centra su argumentación en el hecho de que esa violencia coloca su énfasis voluntario e involuntario (de los funcionarios, obviamente) en las personas de mayor vulnerabilidad en su dignidad humana: mujeres, niñas, niños, personas de la tercera edad, personas indígenas, personas con alguna discapacidad, personas en estado de internamiento sanitario o penitenciario, entre otras.

Porque es un hecho probado que el problema de la violencia institucional se manifiesta amparada en la voluntad de los operadores del Estado para *hacer o dejar de hacer* algo, que a su vez está investida de legalidad, y que implique de modo correlacional la afectación de los derechos humanos de las personas.

Para Dobry (2004), la violencia institucional es considerada “la más grave”, pues su viabilidad se debe a la impunidad, esto es, “la forma en la que se

materializa este tipo de violencia es la discriminación que se da tras los actos omisos de algunos servidores públicos”, que se desempeñan en funciones estatales que están señaladas en diferentes espectros de las instituciones, desde las áreas de salud, hasta las dependencias de seguridad pública.

¿Por qué es importante el estudio de la violencia institucional? Porque su manifestación en tanto patología institucional, afecta de modo significativo a los derechos humanos de los gobernados en su relación con las instituciones del Estado y sus operadores:

La violencia institucional no es un fenómeno abstracto, muy por el contrario, implica una forma de materializar la amenaza o la concreción en la violación a los derechos humanos que se manifiesta en diversas ocasiones y de diversas maneras. Las relaciones de poder que posee el Estado y sus Instituciones son amplias y por ende se debe partir del mismo análisis de cada una de las instituciones y no a la inversa para así no sesgar o parcializar con ello la existencia o no de una eventual tipificación de violencia institucional. Con esta perspectiva profundizo cuáles y cuántas son las funciones del Estado para poder así determinar que la violencia institucional se produce en la esfera de actuación de todo Estado, en realidad, en el cumplimiento de cada una de las funciones que desarrolla éste y no necesaria como exclusivamente en los abusos policiales, penitenciarios o dictaduras de por medio (Barrientos, 2016).

A la vera de estas definiciones, debemos interpretar entonces que la violencia institucional no tiene un espacio específico en la distinción de las diversas categorías de funcionamiento de las instituciones del Estado, pues lo mismo se puede presentar en las áreas educativas, sociales, culturales, económicas o de seguridad pública y de procuración de justicia, siendo más sensible sin duda la presencia de este último par de expresiones, porque impactan en derechos humanos de mayor jerarquía, como lo es la seguridad jurídica, la libertad, la vida u otros de la denominada “primera generación” (Aguilar, 1998: 95):

- Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad jurídica
- Nadie estará sometido a esclavitud o servidumbre

Objetos y campo de estudio de la administración pública

- Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, ni se le podrá ocasionar daño físico, psíquico o moral
- Nadie puede ser molestado arbitrariamente en su vida privada, familiar, domicilio o correspondencia, ni sufrir ataques a su honra o reputación
- En caso de persecución política, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él, en cualquier país.
- Otros.

Por esa importancia de los derechos humanos ya apuntados, nos interesa distinguir las características que se manifiestan desde la violencia institucional contra la dignidad humana, y sobre todo, las formas en que se manifiesta la violencia institucional a partir de la actuación de las policías, los agentes del Ministerio Público, los jueces y los magistrados de tribunales, y más hacia otros escenarios, las autoridades escolares o cualquier otro agente de autoridad por acciones u omisiones que violenten los derechos fundamentales.

Los siguientes ejemplos vendrían a identificarse como descripciones de la violencia institucional:

- Si la víctima de algún delito ha recibido un trato indigno por parte del Ministerio Público al momento de denunciar un ilícito en su contra.
- Si determinado *pater o mater familia* se ha enterado a destiempo que ya perdió la patria potestad de sus hijos, la custodia o que está divorciado sin haber recibido ninguna notificación.
- Si se ha cometido algún tipo de violencia hacia determinada persona con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad federal o local.
- Si algún servidor público o autoridad local o federal ha hecho uso de su cargo, poder o influencia para quebrantar las leyes y poner trabas y obstáculos que impidan a la persona el acceso a la justicia.
- Si al estar en un proceso de divorcio, al sujeto se le amenaza con quitarte a sus hijos o meterlo a la cárcel.

La prevención de la violencia institucional como garantía de los derechos

- Si al presentar una denuncia ante la autoridad o servidor público la persona es ignorada o discriminada.
- Si algún servidor público o autoridad federal o local ha hecho uso de las instituciones para generar daño a alguien.
- Si la persona ha sido víctima de acoso u hostigamiento sexual o laboral y las autoridades correspondientes no han actuado.
- Si amenazan a alguna persona con despedirla de tu trabajo o la han despedido por estar embarazada.
- Si en la escuela o en el trabajo la persona ha sido víctima de acoso u hostigamiento sexual y las autoridades de la escuela o trabajo han exigido pruebas que ponen en peligro la integridad de la víctima.
- Si el Ministerio Público solicita a la víctima u ofendido dinero para agilizar los trámites de la denuncia o para iniciar la carpeta de investigación.
- Si a determinada persona se le niega la solicitud de medidas u órdenes de protección, aun cuando ha demostrado que se encuentra en situación de peligro en función de su situación de pareja o por estar relacionada con la investigación de algún hecho criminal.
- Otras.

Los derechos que aquí se desvelan insertos en las situaciones de riesgo, deben ser motivo de preocupación de las políticas públicas de este país, máxime cuando estamos hablando de un proceso degenerativo del tejido social afectado por la criminalidad, la corrupción y la impunidad en el escenario nacional, que da como dividendo la espantosa cifra de más de 30 millones de delitos al año desde 2010, cuando se comenzó a contabilizar el número de ilícitos en el territorio mexicano, a través de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Esta fuente de información, permite llevar a cabo estimaciones de la prevalencia e incidencia delictiva que afecta a los hogares y a las personas integrantes del hogar, la cifra negra, las características del delito, las víctimas y el contexto de la victimización, entre otros importantes números. Y los datos no dejan espacio a la controversia:

Objetos y campo de estudio de la administración pública

Delitos reportados en 2010: 23 millones 139 mil 583

Delitos reportados en 2011: 22 millones 602 mil 305.

Delitos reportados en 2012: 27 millones 769 mil 447.

Delitos reportados en 2013: 33 millones 90 mil 263.

Delitos reportados en 2014: 33 millones 704 mil 32.

Delitos reportados en 2015: 29 millones 308 mil 50.

Delitos reportados en 2016: 31 millones 52 mil 676.

Delitos reportados en 2017: 33 millones 614 mil 307.

Delitos reportados en 2018: 33 millones 35 mil 90 (ENVIPE, 2019)

No es insignificante desde donde se aprecie la realidad criminógena del país evidenciada en estos números, pues de los 267 millones 315 mil 753 delitos referidos de 2010 a 2019, una parte significativa se identifica con la violencia institucional que hemos descrito en otros párrafos, a partir tanto de la actitud comisiva u omisiva de las autoridades, más allá de la participación propiamente de los criminales, porque de otra manera, no se pueden explicar los escandalosos números de la delincuencia, sin contar con el nivel de impunidad, ineficiencia y corrupción de las autoridades responsables de la prevención y combate a la acción criminal.

Las políticas públicas y los derechos humanos

Desde el contexto de la criminología crítica (que es una de las corrientes de mayor solidez a la hora de abordar al hecho delincuenciales en toda su dimensión), el desarrollo del acto criminal tiene como referente una serie de condiciones que condicionan la realización del mismo, a partir de la violencia institucional y sus categorías aludidas, y que se manifiestan en:

a) Desatención del desarrollo comunitario de las zonas poblaciones de alto grado de marginación, pobreza y abandono.

b) Desinterés de las autoridades educativas y de procuración de justicia en la prevención del maltrato intrafamiliar que impacta a los sujetos más vulnerables (niñas, niños, mujeres).

La prevención de la violencia institucional como garantía de los derechos

c) Obsolescencia de los criterios burocráticos de las instituciones de desarrollo integral de la familia para atender las situaciones de conflicto en los espacios tanto domésticos como barriales.

d) Abandono de las políticas de bienestar para el impulso del empleo formal y desarrollo colectivo en las zonas poblacionales de mayor densidad poblacional.

e) Otras.

En cada uno de esos espacios institucionales, la violencia de los operadores del Estado se ejerce al momento de no hacer, permitir hacer o dejar de hacer lo que a sus facultades corresponde.

Y en este contexto, las políticas públicas se deben enfocar a atender las raíces de esa violencia institucional que contribuye a la generación de la descomposición social, a partir de la proyección seria, formal y normativa de los derechos humanos.

Es así que desde que en 2011, merced a la reforma constitucional en materia de derechos humanos, estos derechos cobraron la categoría de derechos fundamentales (Reforma, 2011), y se habló a partir de allí de su contenido fáctico, es decir, para que “todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias” cumplieren la obligación de “promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia indivisibilidad y progresividad” (CPEUM, 2020).

Se refuerza así la indicación del párrafo tercero del numeral 1º de nuestra Carta Magna, en tanto referente para la existencia plena de la dignidad humana, concepto que a su vez, advierte un anterior desvelamiento en su modificación respectiva (Reforma, 2001).

Desde esta colección de verbos infinitivos (promover, respetar, proteger y garantizar), se puede advertir que la prevención de la violencia institucional a la que alude implícitamente la indicación constitucional hacia las autoridades para evitar la vulneración de la dignidad humana, tiene como un puntual aspecto a las garantías constitucionales para materializar los fines de los derechos humanos en nuestra Constitución.

Sobre esta base, debemos considerar la exposición de la estructura jurídica subyacente en nuestra normativa tanto constitucional como secundaria, para a

través de los derechos humanos, promover la prevención de la violencia institucional en los operadores del Estado mexicano, como una política pública que exceda los tiempos de los sexenios políticos, para convertirse en una política de Estado de largo alcance.

Cuando hablamos de normativa secundaria, hablamos de un punto nodal en la realización plena de los derechos humanos: sus garantías, representadas en los cinco conceptos que se mencionaron *ut supra*: leyes orgánicas, ordinarias, códigos, estatutos y reglamentos.

Para comprender esta expresión propiamente jurídica, debemos remitirnos al contenido del Capítulo I, artículo 1º de nuestra Constitución, que dice lo siguiente:

Capítulo I

De los Derechos Humanos y sus *Garantías*

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las *garantías para su protección*, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece (CPEUM, 2020).

En la referencia anterior, hemos integrado en letra cursiva el término *garantías*, pues sin la existencia de ellas, no hay derecho humano que funcione, pues las garantías se interpretan como el vehículo mediante el cual es posible la materialización de los derechos humanos.

Para Rivera Moya (2018), tras la Segunda Guerra Mundial, un conjunto de constituciones europeas, empezaron a incluir derechos fundamentales en sus textos, derechos que no sólo fueran cartas programáticas, sino que estuvieran acompañadas de mecanismos efectivos para su cumplimiento: las garantías.

El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) dice en la tesis de jurisprudencia XXVII.3º J/14 (10ª) lo siguiente:

Para el Constituyente Permanente los derechos y sus garantías no son lo mismo, ya que éstas se otorgan para proteger los derechos humanos; constituyen, según Luigi Ferrajoli, los “deberes consistentes en

La prevención de la violencia institucional como garantía de los derechos

obligaciones de prestación o en prohibiciones de lesión, según que los derechos garantizados sean derechos positivos o derechos negativos”, es decir, son los requisitos, restricciones, exigencias u obligaciones previstas en la Constitución y en los tratados, destinadas e impuestas principalmente a las autoridades, que tienen por objeto proteger los derechos humanos; de ahí que exista una relación de subordinación entre ambos conceptos, pues las garantías sólo existen en función de los derechos que protegen; de tal suerte que pueden existir derechos sin garantías pero no garantías sin derechos. Así, a manera de ejemplo, puede decirse que el derecho humano a la propiedad tiene, entre otras garantías, las de audiencia y legalidad, pues prohíbe a la autoridad molestar a un particular sin mandamiento escrito en el que funde y motive la causa legal del procedimiento, y que los gobernados sean privados de la propiedad sin previa audiencia.

¿Y cómo se regulan las garantías? Precisamente a través de la legislación secundaria, que es a partir de la cual se establecen las disposiciones presupuestales, institucionales, logísticas, de recursos humanos y materiales, entre otras; el Poder Judicial de la Federación dispone que las garantías “no son derechos sustantivos, sino que constituyen el instrumento constitucional para salvaguardar éstos [...] constituyen el instrumento constitucional establecido por la propia norma fundamental del país, para salvaguardar tales derechos” (Tesis Aislada 1. 6º C.28 K, 1996: 547).

A su vez, Héctor Fix-Zamudio, nos refiere que

[...] el concepto de garantía no puede ser equivalente al de un derecho. La garantía es el medio, como su nombre lo indica, para *garantizar* algo, hacerlo eficaz o devolverlo a su estado original en caso de que haya sido tergiversado, violado, no respetado. En sentido moderno una garantía constitucional tiene por objeto reparar las violaciones que se hayan producido a los principios, valores o disposiciones fundamentales (Carbonell, 2006: 6).

Aquí se perfila, entonces, un singular cuestionamiento que se convierte a su vez en el vértice de la legitimación de la política de Estado en favor de la persona:

¿qué implica la prevención de la violencia institucional a partir del adecuado reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos?

Para juristas y politólogos, implica la idea de que, en la medida en la cual los operadores institucionales asuman que la condición de los derechos humanos como derechos fundamentales a partir de 2011 es irreversible y obligatoria, en esa medida se podrá hablar de prevención de la violencia institucional, y de manera especial en los servidores del Estado del ámbito policial y ministerial, que es donde mayor conculcación de la dignidad humana se genera en el plano de las relaciones entre gobernantes y gobernados.

Ahora, es un hecho muy señalado en la actualidad, que los sistemas de medición de las estadísticas en las ciencias sociales, nos permiten un mejor acercamiento estadístico a los fenómenos sociales y a sus distintas variables (Hernández *et al.*, 2014), como lo podemos apuntar de las cifras que nos genera la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, así como cada una de las investigaciones que realizan las instituciones del Sistema No Jurisdiccional de Protección de Derechos Humanos (que integra la labor del *ombudsman* nacional y sus homólogos de las 32 entidades federativas, así como de los organismos no gubernamentales y asociaciones civiles e instancias legislativas o asistenciales) y las instituciones del aparato normativo ministerial y judicial del Estado mexicano —pero en especial de las primeras—, que dan cuenta, sin discusión alguna, de un significativo porcentaje de los actos que conforman la violencia institucional.

Conclusiones

¿Están dadas las condiciones jurídicas para hacer cumplir las garantías en favor de la no violencia institucional?

En el plano de la normatividad, consideramos que sí: hemos tratado en lo posible de librar esa incoherencia normativa de plasmar derechos sin garantías. Al igual que el ejercicio circular que *ut supra* referimos entre derecho y Estado, aquí debemos establecer que no puede haber Estado sin derechos fundamentales, pues como apunta Luigi Ferrajoli, estos derechos son

todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiéndose por

La prevención de la violencia institucional como garantía de los derechos

derecho subjetivo, cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por status la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica, positiva, como presupuesto de su idoneidad, para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas (Ferrajoli, 1999: 37).

Entonces, debemos buscar una respuesta en la calidad de los operadores institucionales, donde se cocinan las filias y fobias de quienes tienen a su cargo la representación del Estado en cada uno de los espacios de relación entre gobernantes y gobernados.

La existencia de las normas constitucionales y secundarias en tanto complemento de derechos y garantías, tiende a revelar y cuestionar algunos paradigmas que subyacen en el consciente colectivo de los funcionarios públicos —especialmente del ámbito policial y ministerial— que tienen una mala interpretación respecto de sus funciones en relación con los derechos humanos, proyectando con esa actitud una violencia institucional hacia los ciudadanos.

Citaremos un ejemplo claro de esta confusa condición que experimentan los servidores públicos ante la cuestión de los derechos humanos: la confrontación entre el deber de las autoridades policiales de garantizar la seguridad pública, y la violación que existe de los derechos humanos de los ciudadanos que se ven afectados por ese activismo policial que, eventualmente, no distingue entre responsables y presuntos responsables, tomando de manera indiscriminada decisiones que perturban la dignidad humana de las personas.

Otra muestra de este comportamiento institucional generador de violencia, se registra cuando, en función de un conflicto entre particulares, las autoridades del orden ministerial no alcanzan a comprender que cada asunto hecho de su conocimiento, implica diferentes situaciones, especialmente con las víctimas del delito y sus derechos humanos, y en ese contexto, se puede establecer que desde las instituciones del Estado mexicano, debe actualizarse la prevención de la violencia institucional sobre la base del conocimiento y ponderación de los derechos fundamentales de las personas.

Se debe distinguir los escenarios y circunstancias más comunes en que los funcionarios públicos en su carácter de responsables de las funciones del Estado, manifiestan violencia institucional en contra de la dignidad humana de

Objetos y campo de estudio de la administración pública

los gobernados, pues en la dinámica de ese panorama es donde se puede exigir a esos funcionarios la inhibición de la violencia institucional y el cumplimiento cabal de sus deberes como servidores públicos.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, M. (1998). "Las tres generaciones de los derechos humanos". En *Derechos Humanos. Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México*. Núm.30, Toluca, México: CODHEM.
- Arnaiz, A. (s.f). "Constitución", definición del término. En *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo II, C-CHA, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Barrientos, P. (2016). "Violencia institucional. Hacia un nuevo enfoque". En *Acta Académica*, disponible en sitio web <https://www.aacademica.org/pedro.barrientos/20>. Consultado el 11 de enero de 2020.
- Carbonell, M. (2006). *Los derechos fundamentales en México*, México: UNAM-CNDH-Editorial Porrúa.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (2019). Ciudad de México: Secretaría de Servicios Parlamentarios. Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión.
- Dobry, E. (2004). *Violencia institucional y violencia social*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Encuesta Nacional de Victimización (ENVIPE) (2019). *Período de encuestas de 2011 a 2019*. Aguascalientes: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Ferrajoli, L. (1999). *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid: Editorial Trotta.
- Hernández, R.; Fernández, C.; Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación*, McGraw-Hill: México.
- Ortiz, S. (2019). *Fundamentos de la teoría de la argumentación jurídica*. Ciudad de México: Editorial Porrúa.
- Perelman, M. y Tufro, M. (2017). *Violencia institucional: tensiones actuales de una categoría política central*. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales.
- Reforma Constitucional del artículo 1º (Reforma) (2001) en el *Diario Oficial de la Federación*, el 14 de agosto de 2001, México: Secretaría de Gobernación.

- Reforma Constitucional de Derechos Humanos (Reforma) (2011) en el *Diario Oficial de la Federación*, el 10 de junio de 2011, México: Secretaría de Gobernación.
- Robles, A. (2018). *Violencia contra las mujeres*, Ciudad de México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Rousseau, J. (2019). *El contrato social*, Ciudad de México: Editorial Porrúa. Obras clásicas.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. IV (octubre de 1996), novena época, Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis 1. 6º C.28 K, México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

PERSPECTIVAS SOCIALES EN ESPAÑA, BRASIL Y MÉXICO. APORTES DESDE LA MOVILIDAD ESTUDIANTIL INTERNACIONAL

Favián Aquiahuatl Denicia
Laura Zulema Aradillas Cabrera
Xan Malvar Torres
Jhade de Almeida López
Leandro Gabriel Flamino

Resumen:

La movilidad estudiantil como punto de enriquecimiento académico, nos brinda espacios de convergencia para realizar derecho comparado y analizar la realidad social en diversos contextos. Con base en la experiencia personal de estudiantes de movilidad provenientes de España y Brasil, se permitió analizar en sus países y en México las tendencias de los gobiernos respecto de las políticas públicas que se aplican en el sector social.

Palabras clave: Políticas públicas, programas sociales, internacional.

Abstract:

Student mobility as a point of academic enrichment, offers us spaces for convergence to carry out comparative law and analyze social reality in various contexts. Based on the personal experience of mobility students from Spain and Brazil, it was allowed to analyze in their countries and in Mexico the trends of governments regarding public policies that are applied in the social sector.

Keywords: Public policies, social programs, international.

Introducción

La Universidad Autónoma de Tlaxcala (UAT) ha vivido una importante transformación en los últimos años, desde que en 2005 inició el entretejido de la estructura académico-administrativa que sustentaría la renovación institucional desde sus cimientos y en todo aspecto.

Uno de los sectores más llamativos en este quehacer, es precisamente la vinculación académica universitaria, que a su vez implica a la movilidad estudiantil, figura de gestión basada en la visita de un estudiante a otra institución con el objetivo de cursar algún apartado específico del plan de estudios que sea compatible (equivalencia académica) con el que el estudiante cursa en su institución de origen.

Derivado de estas actividades, se abre la oportunidad de enriquecer nuestro panorama respecto a otros contextos y otras latitudes, pues se nos brindan las condiciones para la formación de redes colaborativas de trabajo que permitan generar productos científicos de relevancia en la formación de las nuevas generaciones, especialmente de pregrado.

Así es como surge el presente trabajo, basado en el análisis y convergencia de factores provenientes de sociedades diversas y complejas, pero que tienen coincidencias muy particulares y que justo en medio de repentinos cambios y estallidos sociales actualmente activos, resulta esencial profundizar en sus orígenes, pero más aún habrá que detenerse a encontrar caminos idóneos de diálogo que concurren en soluciones para todos los sectores, sin olvidar desde luego, proyectar a corto, mediano y largo plazo la sociedad que deseamos moldear, las instituciones jurídicas que pretendemos tutelen los derechos colectivos e individuales, así como la perspectiva gubernamental que deseamos construir.

El sistema público de pensiones en España

El sistema público de pensiones en España es un conflicto que se viene arrastrando desde hace más de 25 años; desde mediados de los 90, dada la recesión económica, había expectativas realmente malas sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones, y por ello los partidos políticos crearon el denominado *Pacto de Toledo*, para abordar en el debate político esta problemática. Entre otras medidas, algunas de las más relevantes fueron la creación de un Fondo de Reserva (para la inyección económica a la Seguridad

Social en épocas de recesión cuándo estuviere en números rojos) y la actualización de las pensiones de manera anual al Índice de Precios de Consumo (IPC) para mantener la capacidad económica de los pensionados.

El problema llegó a partir del s. XXI con la introducción de España en la zona euro, el auge económico fue muy notorio y ocasionó que se apartara del discurso político el tema, en razón de que el superávit de la caja de la Seguridad Social era muy cómodo (2,2% del Producto Interno Bruto —PIB— en 2007). Pero esto cambió drásticamente a partir del año 2008 con la crisis económica y las reformas que se llevaron a cabo en el sistema de pensiones por parte del Gobierno de Mariano Rajoy, por ejemplo eliminando la actualización al IPC o reduciendo el fondo de reserva de 6,2% del PIB en 2012 a 3,9% del PIB en 2014, para pagar el déficit de la Seguridad Social, eliminando el límite de un máximo de retiro de un 3% anual de dicho fondo.

La reforma de las pensiones en España ha consistido en bajarlas hasta que se igualen a los ingresos disponibles. Se ha bajado la pensión inicial y el número de años durante los que se cobra, y también se ha introducido una regla automática de ajuste que hará bajar las pensiones tanto como sea necesario para que haya equilibrio presupuestario. Con esta regla, en el medio e incluso en el largo plazo el valor real de las pensiones disminuirá desde el momento de la jubilación. Estas reformas, se fundan en el presupuesto de que los pensionistas carecen de derechos, les hacen cargar con todo el coste del envejecimiento, y acabarán conduciendo a una sociedad envejecida y empobrecida. Para evitarlo y respetar los derechos de los pensionistas futuros, es necesaria una reforma que deshaga muchas de las medidas adoptadas, dote al sistema de recursos adicionales, y garantice a los pensionistas una tasa mínima de reemplazo.

El gasto público en pensiones, expresado con relación al PIB, depende de tres factores:

1. Uno es de carácter demográfico: en la medida en que dicho gasto está fundamentalmente ligado a las pensiones de jubilación, el gasto en pensiones es mayor cuando el grupo de edad correspondiente es más numeroso en relación con la población en edad de trabajar (es decir, cuando aumenta la tasa de dependencia).
2. El segundo factor está relacionado con la situación del mercado de trabajo: cuanto menor sea la proporción de la población en edad de trabajar que tiene un empleo (esto es, la tasa de empleo), menor será el

PIB, y por tanto, mayor será el gasto en pensiones expresado en dichos términos.

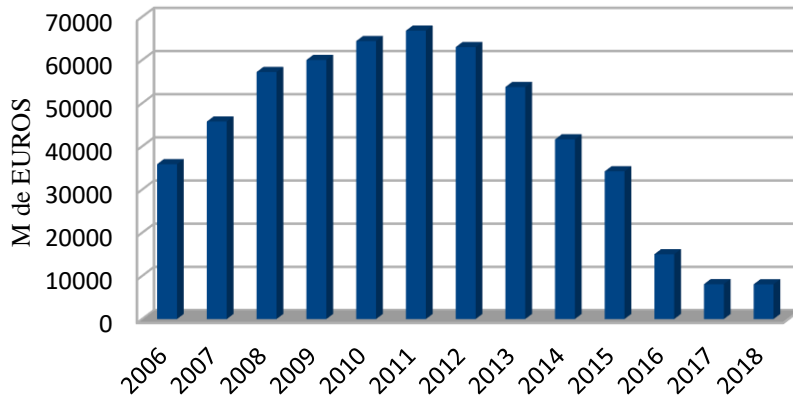
3. El tercer factor tiene que ver con la relación entre la pensión media y la productividad media de la economía, que es el producto de la ratio entre la pensión media y el salario medio (tasa de sustitución de las pensiones) y el peso de los salarios en el PIB (participación de los salarios en el PIB). Así, cuanto mayor sea la tasa de sustitución de las pensiones, mayor será el gasto en pensiones. Igualmente, dadas las tasas de empleo y de sustitución, también será mayor dicho gasto cuanto mayor sea la participación de los salarios en el PIB.

Conviene explicar que cuando se eliminó la actualización anual de las pensiones al IPC, esta medida se sustituyó por una fórmula derivada de un balance entre los gastos y los ingresos del sistema, siguiendo así el principio constitucional de sostenibilidad financiera introducido en la Constitución Española (artículo 135, segunda y última reforma de la Constitución), impuesto por la Unión Europea con posterioridad a la crisis económica de 2008.

Este cambio de fórmula de revalorización de las pensiones supuso un recorte en los derechos de los pensionados, ya que no implica una igualdad con los aumentos de los precios de la cesta de la semana o de la renta de la casa, sino que se basa únicamente en el estado de las cuentas del sistema, *ergo* la población pensionada se ve empobrecida, ocasionando esto lamentables desahucios de personas mayores ya que no pueden pagar la hipoteca o la renta de la casa en la que llevan muchos años de su vida viviendo. Urge modificar esto.

Por otra parte, en lugar de tomarse medidas estos últimos años para mejorar la sostenibilidad del sistema público de pensiones, lo que se ha hecho es retirar del fondo de pensiones para tapan el agujero y salir del paso, espoliando totalmente este fondo de reserva cuya finalidad principal es cubrir eventualmente los ciclos de déficit económico, pero no se le puede debastar de manera sistemática, ya que pierde su utilidad y tan sólo se soluciona el problema de manera temporal, como se puede observar en el cuadro 1:

Cuadro 1. Deficit sistema de pensiones.



Fuente del gráfico: INE (Instituto Nacional de Estadística, España).

A todo lo anterior, también conviene añadir otro motivo a los déficits del sistema de pensiones, y es la precariedad laboral. El mercado laboral español en los últimos años perdió bastante calidad, en parte gracias a las reformas laborales llevadas a cabo. El número de contratos temporales y a tiempo parcial aumentó considerablemente, además de la escasa oferta de empleo. Todo esto sumado a unos bajos salarios, provocan bajas y escasas cotizaciones, influyendo esto en las cuentas del sistema.

Es necesaria una reforma laboral que se centre en la calidad y bienestar de los trabajadores, y no únicamente en la economía de las empresas. No como la última propuesta del Gobierno en funciones de Pedro Sánchez, que consistía en una reforma laboral, conocida vulgarmente como la “mochila austríaca”, es decir, el despido de los trabajadores por parte del empresario de manera libre y gratuita.

Por otro lado, si bien es cierto que la última fuerte subida del Salario Mínimo Interprofesional supuso un pequeño alivio para esta problemática, todavía hay cabida para aumentarlo más y mejorar la sostenibilidad financiera del Sistema

Público de Pensiones.

La tendencia actual de este tema no es esperanzadora. Alguno de los principales partidos políticos hacen recomendaciones de que la gente invierta en fondos privados de jubilación. Es decir, además de pagar de nuestro salario las cotizaciones para una futura pensión digna, se sugiere que paguemos de nuestro sueldo neto a un banco, ya que nuestros gobernantes no son capaces de asegurarnos una jubilación de calidad.

La privatización de las pensiones no puede ser la solución a este problema, pues aunque ahora siendo públicas no se estén centrandas en el bienestar de la población, impactan en los que han trabajado durante muchos años, pues los están empobreciendo y haciendo que pierdan derechos adquiridos; si se privatizan las pensiones, su situación —la nuestra— será peor. Es bien sabido que los bancos no se van a preocupar por los derechos de la gente, sino sólo por sus propios beneficios económicos.

Al momento de escribir estas líneas, en España nos enfrentamos a unas nuevas elecciones generales, las cuartas en cuatro años. Esto último demuestra la falta de capacidad para celebrar pactos en nuestro Parlamento. Esta dinámica debe cambiar, es la obligación de los políticos hacer política en su sentido más estricto y olvidarse de medidas electoralistas. El próximo gobierno, sea cual sea, tiene que centrarse con alta prioridad en resolver esta cuestión, sin acudir a la vía fácil (la privatización), empezando por la medida de actualizar las pensiones al IPC, así como otras medidas técnicas que mejoren la solvencia de nuestro Sistema Público de Pensiones.

Programas sociales de Brasil, reflexiones sobre el PNPE

El desempleo es un problema que hoy se está desatando en América Latina, tiene raíces diversas y distintas, a menudo se nutre de problemas económicos, acciones gubernamentales ineficientes y problemas sociales que afectan la calidad de vida y las condiciones económicas de las personas.

Entre finales de la década de los 90 y principios del siglo XX, tenemos un cambio en la América Latina: es en este momento que surgen los gobiernos de izquierda bajo un discurso dirigido a los sectores más pobres de la población que buscan políticas públicas de transferencia de ingresos e inserción para los

estratos menos favorecidos en el mercado laboral y en la educación pública, en busca de mejores condiciones de vida.

En el año de 2003, en el gobierno de Luís Inácio Lula da Silva, el Gobierno Federal implementó el Programa Nacional para la Estimulación del Primer Empleo (PNPE), que tenía como objetivo principal la inserción productiva de jóvenes entre 16 y 24 años, con baja escolarización y provenientes de familias de bajos ingresos (Andrade, 2005). El perfil de ingreso al programa fue diseñado para incluir a los jóvenes que no pueden obtener un primer trabajo porque no tienen un alto nivel de educación y tampoco cuentan con experiencia previa, ya que estos factores son totalmente excluidos en el mercado laboral, y en consecuencia la población más necesitada sólo es subempleada, sin posibilidad de ascender social y económicamente. Así, el sistema genera un ciclo de perpetuación de la pobreza para los jóvenes y sus familias (Andrade, 2005).

Para que un joven participe en el programa debe tener “entre 16 y 24 años, en casos de desempleo involuntario, que nunca hayan trabajado y formen parte de familias con un ingreso mensual per cápita de hasta la mitad del salario mínimo” (Oliveira, 2013: 19). Además, la ley del programa establece que los jóvenes deben estar inscritos y asistir regularmente a un programa de educación primaria, secundaria o juvenil y para adultos. Los jóvenes que cumplen con los estándares de PNPE serán referidos a las compañías según sea necesario. (Oliveira, 2013: 19).

En el cuadro 2 se encuentran los datos referentes a las admisiones del primer empleo (trabajo) en el rango de edad desde 16 hasta 24 años —rango de edad del PNPE— y sus porcentajes frente al total de empleos (trabajos) en el total de los rangos de edad.

Cuadro 2. Rango de Edad: 16 a 24 años en millones de personas.

Primera Admisión de Trabajo	Rango de Edad: 16 a 24*	Rangos de Edades: Todas*	% 16 a 24
Out./2014-Set./2015	1.333.947	1.954.799	68%
Out./2015-Set./2016	944.277	1.389.953	68%
Out./2016-Set./2017	906.298	1.296.614	70%
Out./2017-Set./2018	970.324	1.384.488	70%
Out./2018-Set./2019	980.901	1.378.037	71%
Total	5.135.747	7.403.891	69%

Fuente: CAGED/RAIS —Ministério do Trabalho e Emprego (2019).

Objetos y campo de estudio de la administración pública

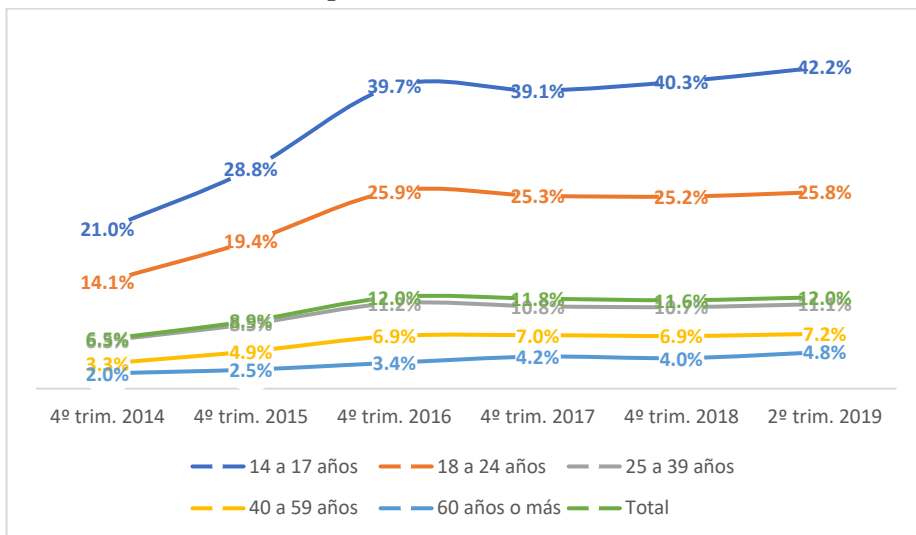
Se nota que el rango de edad desde 16 años hasta 24 años, es mayoría en porcentaje frente al total de generación de la primera admisión de trabajo para todas las edades.

Por cuanto hace al empleador, la ley del programa establece que “los empleadores que cumplan los requisitos determinados por la ley tendrán un subsidio económico de seis (6) cuotas bimestrales de R \$250,00 (doscientos cincuenta reales), por empleo generado según el programa” (Oliveira, 2013:21). Para que las empresas mantengan esta ayuda, deben demostrar su inscripción y asistencia a la escuela por medio de certificados mensuales. Además, se requiere que el empleador mantenga un número promedio de empleados igual al número mayor antes de unirse al PNPE.

Este programa del gobierno ha sido muy cuestionado, los críticos dicen que en sí crea una capa de oportunidad aún más estricta, otros concluyen que el programa falla para las prácticas educativas de la verdad, y fue un intento que ahora está fuera de Brasil, ya que la tasa de desempleo es muy alta para todas las edades.

En el siguiente cuadro, constan las tasas de vacantes (desempleo) de los últimos cinco años.

Cuadro 3. Tasa de vacantes por edad 4º trimestre 2014-2º trimestre 2019



Fuente: IBGE -Pesquisa Nacional para Amostra de Domicílios Contínua trimestral.

Se nota un crecimiento de la tasa de vacantes (desempleo) en Brasil en los últimos cinco años investigados.

Brasil está experimentando un momento de retroceso, a consecuencia de la toma del poder protagonizada por el relativamente nuevo presidente Jair Bolsonaro, quien gusta de autoproclamarse como liberal; este mandatario predica un estado mínimo, redujo el gasto público para resolver los problemas económicos y sociales de Brasil con un ideal al contrario de la corriente económica anticrítica. Por lo tanto, Bolsonaro representa un discurso sobre la reducción del gasto público desde la perspectiva de un ajuste fiscal necesario, además de la necesidad de una reorientación programática de las políticas públicas y el gasto desde la perspectiva de un mundo estatal liberal-conservador y todavía reduccionista (Cardoso, 2019).

En relación al plan de gobierno del nuevo presidente, se elimina de los programas de transferencia de ingresos el carácter de derecho social estipulado en la Constitución, dejando claro no sólo en su discurso sino también en sus acciones el nuevo sesgo de gobernanza para Brasil (Costa, 2019).

En general, podemos decir que el gobierno de Jair Bolsonaro es desconocido, difícil de analizar y de esperar. Lo que se puede ver más allá de la vergüenza internacional es la falta de preparación y el mantenimiento de una política de privilegios.

Además, es un gobierno sesgado que tiene un discurso de lucha contra las ideologías opuestas a las suyas mientras busca liderar un país que sólo sigue su ideología. Además del prejuicio ideológico, el gobierno utiliza como arma la encarnación de lo ideológicamente opuesto como enemigo al tomar medidas que intensifican la bipolarización política de Brasil, buscando crear aliados y enemigos. Al ver los eventos en los primeros días de un gobierno de 4 años, podemos dar fe de que Brasil, desafortunadamente, está haciendo todo lo posible para la reincidencia, aplicando la receta del neoliberalismo que ya ha demostrado ser defectuosa, y hoy muestra aún más su ineficacia con las reacciones que las personas han manifestando en las calles de sus países.

Programas sociales del gobierno federal en México. Medición y resultados

Durante los últimos meses, la imagen de México ante el mundo ha girado en torno al cambio del partido político que ostenta mayor presencia, y por ende

mayor poder político, lo cual a su vez implica la poca presencia de una oposición real a la fuerza política mayoritaria.

El personaje que encabeza este fenómeno es el actual presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, quien desde el año 2000 ha estado conteniendo para alcanzar el referido cargo de elección popular, es decir, estuvo “en campaña” durante 18 años antes de cumplir su objetivo. A lo largo de este significativo periodo centró sus esfuerzos en convertirse en el más férreo y acérrimo crítico de los gobiernos en turno, ante la mínima muestra de inconsistencia gubernamental, López Obrador utilizaba cualquier medio de comunicación o plataforma a su alcance para mofarse y al mismo tiempo vender su imagen.

El fenómeno social de comunicación que él supone no le ha impedido expresarse en declaraciones oficiales con datos de dudosa credibilidad, evasivas descaradas, simplemente con omisiones e indiferencia hacia la prensa.

Por otro lado, las principales promesas de campaña reiteradas durante su toma de protesta incluyen un largo listado (Forbes, 2018) y las presentamos de la siguiente manera:

- Acabar con la corrupción mediante la tipificación como delito grave y la promesa solemne de que él no robará ni permitirá abuso de poder; asimismo, reducir los salarios de todos los altos funcionarios públicos y retirar el seguro privado de gastos médicos y viajes en primera clase.
- Separar el poder político y económico, para evitar el saqueo, del cual no brinda una definición exacta pero en su Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (Presidencia de la República, 2019) maneja un repetitivo discurso sobre la colusión de las élites políticas con los magnates empresarios para este efecto.
- Garantizar el Estado de derecho y transitar hacia una verdadera democracia.
- Acabar con el denominado gasolinazo (incrementos al precio de la gasolina) y sólo aumentar los precios con base a la inflación, construir y rehabilitar refinerías.

- No recurrir al endeudamiento público ni gastar más de lo que se recaude, y asimismo reducir a un 50% el gasto en publicidad, así como también el número de oficinas en el extranjero.
- Instalar un nuevo modelo económico, aumentar el salario mínimo y combatir la migración con proyectos productivos públicos, privados, nacionales y extranjeros (Tren Maya, siembra de árboles frutales y maderables, Línea Férrea del Istmo, Aeropuerto de Santa Lucía, Zona Libre en la Frontera con EEUU, Créditos a la palabra, Subsidio al campo, Garantía de precios a productores).
- Contratar a jóvenes como aprendices con salario mensual de \$3,600.00 y otorgar diez millones de becas en todos los niveles escolares.
- Crear 100 Universidades Públicas y cancelar la Reforma Educativa.

Conclusiones

Hay diversos aspectos para considerar en el tema de las políticas públicas de corte social, y esencialmente podemos atender a dos aspectos específicos: el primero es la falta de planeación a mediano y largo plazo, que se evidencia con los cambios abruptos en las reglas de operación de acuerdo a los movimientos políticos, es decir, que el otorgamiento y tipo de aplicación que los recursos para este rubro tienen, están íntimamente relacionados con el gobernante en turno, quien de acuerdo más bien a sus intereses de partido y aspiraciones políticas, decide destinar los recursos.

En segundo término y no menos importante, encontramos que independientemente a la latitud de que se trate, las demandas sociales tienden a ser consideradas una buena catapulta política, pero sin mucha experticia en las medidas que al respecto se toman. Los acontecimientos globales y regionales, son parteaguas para “congelar” las iniciativas orientadas a atender las demandas de los sectores más vulnerables, es decir, en el caso de España fue el ingreso a la zona euro.

Al respecto, en el caso de Brasil y México fue el cambio de gobierno lo que modificó la perspectiva de las políticas sociales, dejando a merced de intereses poco claros el rumbo que tomaría la administración en ámbitos de desempleo y pobreza-marginación, respectivamente.

Parte de las interacciones entre los distintos miembros del equipo, se basó en abordar discusiones sobre estos temas, que concluyeron en la afirmación de que los gobiernos en turno no parecen tener una línea trazada de acción, es decir, carecen de planeación y justificación de sus acciones, lo que es más grave en el caso de México, ya que precisamente hay ambigüedad y opacidad en los indicadores que se ofrecen como base para la medición en la efectividad de los programas emprendidos.

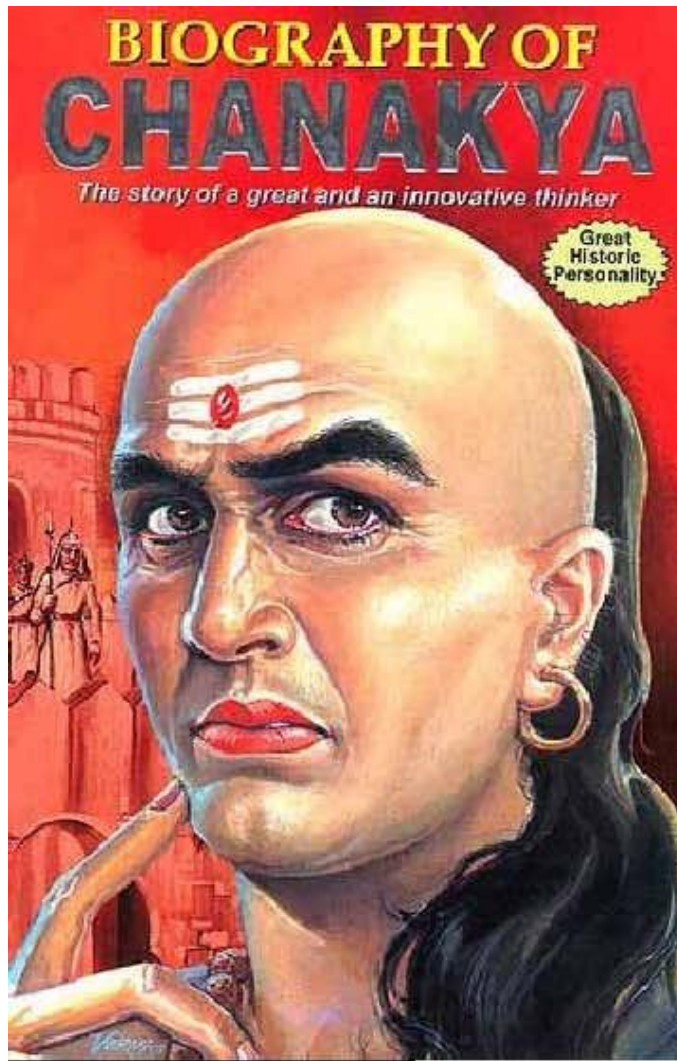
Finalmente, converger con mentes que se han formado en contextos tan diversos, pero que coinciden en la certeza de la crítica y el análisis como necesarios para tomar cada vez mejores decisiones en ámbitos públicos, resulta gratamente enriquecedor y nos permite proyectar con elementos más certeros y definidos cuáles son los posibles escenarios venideros, de modo que se pueda aportar en la orientación de nuestra sociedad y de quienes se ostentan con el poder público.

Referencias bibliográficas

- Andrade, G. (2005). *El Programa Nacional para Fomentar el Primer Empleo Juvenil*. Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA). Disponible en <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5178>
- Cardoso, J. (2019). "Desmantelamiento del Estado en el gobierno de Bolsonaro: menos república, menos democracia y menos desarrollo". En *Brasil: ¿incertidumbres y sumisión?* São Paulo: Fundación Perseu Abramo.
- Costa, L. (2019). "Asistencia social, seguridad social y transferencia de ingresos en tiempos de ajustes fiscales, de Temer a Bolsonaro". En *Brasil: ¿incertidumbres y sumisión?* São Paulo: Fundación Perseu Abramo.
- Devesa, J.; Domínguez, I. (2013). "Sostenibilidad, suficiencia y equidad: más allá del factor de sostenibilidad". En José Antonio Herce. *Pensiones, una reforma medular: reinventar la Seguridad Social para impulsar el bienestar y el crecimiento*. España: Fundación de Estudios Financieros. Disponible en <https://www.uv.es/Pensiones/docs/pensiones-jubilacion/Sost-suf-equi-FEF.pdf>
- Forbes México (2018). *Las 45 promesas que realizó AMLO en su toma de posesión*. Disponible en <https://bit.ly/2T4GTqU>

- Gobierno de México (s.f.). *Reglas de operación de programas del Gobierno de México*. Disponible en <https://www.gob.mx/presidencia/documentos/reglas-de-operacion-de-programas-del-gobierno-de-mexico>
- Hernández, J. (2017). El sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas de reforma. Recuperado de <https://www.bde.es/ffweb/bde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/Documentos/Ocasionales/17/Fich/do1701.pdf>
- Oliveira, L. (2014). *Programa nacional para estimular el primer trabajo para la juventud - PNPE: un estudio de caso sobre el programa de conexión juvenil*. Monografía presentada para la conclusión de la Especialización en Gestión Pública Universidad Tecnológica Federal de Paraná: UTFPR.
- Presidencia de la República. (2019, 30 abril). *Plan Nacional de Desarrollo [Documento oficial]*. Recuperado de <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>
- Zubiri, I. (2016). *Las pensiones en España: situación y alternativas de reforma*. España: Papeles de la economía española..
- _____ (2018). *Las pensiones en España: situación y alternativas de reforma*. España: Universidad del País Vasco. Febrero de 2018. Recuperado de <https://bit.ly/2X1MFur>

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS



El ministro Kautilya. Fuente: Albanese, M. (2005).
India Antigua. Grandes civilizaciones del pasado. Barcelona: Ediciones Folio.

La administración pública como ciencia.

Su objeto y su estudio

Beatriz Ortega Cabrera

Sánchez González, José Juan (2001)

La administración pública como ciencia.

Su objeto y su estudio

México: Plaza y Valdés

La presente obra se publica un año después de la transición política en México; el Partido Revolucionario Institucional (PRI) por primera vez pierde la presidencia de la república después de 70 años de hegemonía; esta transición vino acompañada de muchos cambios en torno al papel de la administración pública, al tiempo que se gestaba con más fuerza una crisis de eficiencia, eficacia y legitimidad. Esta obra es valiosa para todos los estudiosos de la administración pública, así como para aquellas personas interesadas en su desarrollo histórico como arte, actividad, disciplina y actualmente como ciencia.

El hartazgo social consecuencia de administraciones públicas ineficientes, generó una crisis de legitimidad, lo cual es gravoso para un país que se dice democrático, tal es el caso de México; entonces, muchos estudiosos se cuestionaron qué era la administración pública, qué se estaba haciendo para erradicar o por lo menos atenuar dichas crisis, o qué puede realmente ser una ciencia teniendo un objeto de estudio fragmentado en muchas orientaciones de estudio.

Las respuestas son exquisitamente argumentadas, a lo largo de siete capítulos, que recogen el desarrollo histórico de la administración pública en México; el autor investiga desde una perspectiva rigurosa la historia y desarrollo del objeto de estudio y del estudio del objeto de la administración pública, y señala que tiene tres alcances básicos: la actividad, la disciplina y su enseñanza, por lo que es importante no confundirlas con una misma cosa.

Mientras que la actividad (objeto) es “tan antigua como el gobierno mismo” (Sánchez, 2001: 19), la disciplina (estudio del objeto) surge en el siglo XVIII con el movimiento de los cameralistas, y en particular con la ciencia de la policía; su

enseñanza e investigación (ciencia administrativa) se inicia de manera sistemática en el siglo XIX y se desarrolla en forma extensa en el siglo XX.

El autor plantea que el objeto de estudio de la administración pública es la administración pública en sí, con diversas orientaciones de estudio como el Estado, el gobierno, el poder, los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, la burocracia, la teoría organizacional, el management público, las políticas públicas etc.

Sin duda, dicha diversidad ha generado una rica cantidad de aportaciones a su estudio, pero también ha provocado dispersión, propiciando debilidad estructural, lo que se ha visto reflejado en polémicas en torno a su carácter de ciencia; sin embargo, dichas polémicas carecen de fuerza puesto que no tienen fundamentos teórico-históricos.

José Juan Sánchez plantea la construcción del objeto de estudio de la administración pública a partir las primeras civilizaciones de la humanidad, y tal es el caso de los sumerios, hititas, caldeos y persas.

Asimismo, señala que en las primeras civilizaciones los funcionarios realizaban multiplicidad de actividades, pues no había especificidad, realizaban actividades administrativas sin tener plena conciencia de esto, por lo cual eran confundidas y mezcladas con otras actividades de diversa naturaleza (religiosa, militar, jurídica, legislativa, educativa, entre otras).

Además, plantea que con la llegada de los grandes imperios como el de Egipto, Grecia, Roma, India, China, Constantinopla, el Islam, y el imperio Otomano, se vislumbraron estructuras y actividades más complejas, especializadas y sofisticadas, que prevalecen hasta nuestros días; tal es el caso de la recaudación de impuestos, la administración de finanzas y la construcción de grandes obras monumentales, como lo fueron las pirámides de Egipto y la Muralla China.

Es preciso señalar que también se analizan rigurosamente las bases teóricas del estudio de la administración pública, generadas por Confucio, el Arthasatra de Kautilya, los espejos de los príncipes, los aportes de Juan Bodino (primer teórico de la administración pública), el cameralismo como antecedente más remoto, así como las aportaciones de Bonnin, considerado el fundador de la ciencia administrativa, lo que sin duda enriquece la obra.

Por otro lado, el autor pone de manifiesto la contribución de Roma a la formación de la administración pública moderna, con instituciones políticas que

lograron sobrevivir a la Edad Media, sirviendo de diversas formas a la edificación del Estado contemporáneo.

El estudio de la ciencia de la administración pública es esencial para nuestra era, denominada por muchos autores como “la era de la pos-modernidad”, la cual tiene un enfoque multifactorial, y su visión es pos-estatal.

Las fronteras políticas ya no son los únicos puntos de ataque, hay nuevos enfoques, factores extra-económicos y extra-políticos; de una visión internacional pasamos a una visión global, donde se estudian las relaciones transnacionales, las cuales son difusas, no hay un actor principal, porque se ha tornado multi-centrado, ejemplo de ello son las organizaciones no gubernamentales, los grupos privados (terroristas, narcos), o empresas transnacionales etc.

Definitivamente, esta obra contribuye al estudio de la administración pública, y deja en claro que aunque en sus inicios se consideró como un arte, ahora tiene carácter científico, porque tiene un objeto de estudio, una metodología y un campo profesional para aplicar sus conocimientos (gobierno).

Coincido con el autor en razón de que la administración pública requiere de un modelo que recupere su verdadera naturaleza y dimensión teórica como ciencia; el estudio y la investigación dirigida a fijar su contenido científico son una necesidad de imprescindible atención, debido a que el conocimiento del fenómeno administrativo puede ser el punto de partida para un mejoramiento, así como para lograr una reforma de la estructura que se refleje en operaciones administrativas eficientes.

SÍNTESIS CURRICULAR DE LOS COLABORADORES

José Juan Sánchez González

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Estudios Superiores (FES) Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Maestro y Doctor en Administración Pública por la UNAM. Mención honorífica en sus tres tesis. Promedio de 10 en maestría y doctorado. Becario UNAM y CONACYT. Premio INAP 1997 y Mención Honorífica del Premio IAPEM 2001. Miembro del Instituto Nacional de Administración Pública y miembro del Instituto de Administración Pública del Estado de México. Perfil PROMEP. Investigador Nacional nivel II del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

Ha publicado 13 libros en Teoría de la Administración Pública y Administración Pública en México. También ha publicados más de 45 artículos especializados en la disciplina, 18 libros colectivos, y coordinado 3 revistas. Ha asesorado 56 tesis: 27 de licenciatura, 16 de maestría y 13 de doctorado.

Tiene 29 años de experiencia docente como Profesor en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Ha impartido cátedra en diversas universidades públicas y en institutos de administración pública en varios estados. Actualmente es profesor de tiempo completo definitivo en la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), *campus Zumpango*.

Emma Beatriz Barrientos Mercado

Master en Derecho Penal por la Universidad de Sevilla España; cursó la Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal por la Universidad Autónoma de Tlaxcala (UAT); cuenta con estudios de maestría en Educación Superior por la misma institución. Licenciada en Administración Pública por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), cuenta con especialidad en Competencias Docentes por la Universidad Pedagógica Nacional (UPN).

Es profesora de las licenciaturas en Derecho y en Ciencias Políticas y Administración Pública desde 1989, donde se desempeñó como coordinadora de la licenciatura en el periodo 2006–2011, y ha participado en diversos diplomados a nivel nacional e internacional y cuenta con perfil PROMEP.

Germán García Montealegre

Licenciado, Maestro y Doctor en Derecho de la UAT, realizó diversos estudios de Master en la Universidad de Navarra y la Universidad de Sevilla en España, y en la Universidad de Bonn, en Alemania, manteniendo en toda su trayectoria estudios de Derecho Penal.

Ex director de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Criminología de la UAT, Jefe de la Unidad de Titulación Institucional y actualmente Secretario de Rectoría; destaca su labor dentro del sistema de procuración de Justicia y defensa de los derechos humanos.

Porfirio Mauricio Gutiérrez Cortés

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Profesor de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México. Líneas de investigación: Análisis de Política Pública, Ciudadanía y Democracia. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 1.

Jaime Espejel Mena

Doctor en Administración Pública, profesor de tiempo completo en la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, y participa en la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos en el Centro Universitario Zumpango de la Universidad Autónoma del Estado de México. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1. Sus líneas de investigación actual son: Gobierno y gobernabilidad urbana, y Gobernanza y redes de política pública.

Om Christian Alvarado Pechir

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública en la UNAM.

Vida Inés Vargas Cuanalo

Doctora en Administración Pública y Maestra en Ciencias Políticas y Gestión Pública. Profesora de diversas asignaturas a nivel Licenciatura, Maestría y otros estudios de posgrado en la Universidad Autónoma de Tlaxcala (UAT), en la Universidad Iberoamericana Puebla, en el Instituto en Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico (ICGDE) de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, y los Institutos de Administración Pública de Puebla, Chiapas y Tabasco.

Primer Lugar del Premio Nacional de Contraloría Social en 2010, que otorga la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación y la Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal. Sus principales líneas de investigación son Gobernanza, Gobierno Abierto, Participación Ciudadana y Control social. Graduada con honores en los exámenes profesionales de la Licenciatura, Maestría y Doctorado.

Víctor Manuel Rosales Muñoz

Candidato a Doctor en Administración Pública y Maestro en Ciencias Políticas y Gestión Pública. Titular de la asignatura de Marketing Político y profesor de las maestrías de los Institutos de Administración Pública de Chiapas y Tabasco.

Segundo Lugar del Premio Nacional de Contraloría Social en 2010, que otorga la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación y la Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal. Sus principales líneas de investigación son Marketing Político, Políticas Públicas y Gestión Pública Municipal.

Saúl Molina Mata

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, Maestro en Administración Gerencial, y Coordinador del Programa Académico de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UAT

Titular de las Unidades de Aprendizaje de Políticas Públicas I y II, docente de diversas asignaturas a nivel Licenciatura en universidades públicas y privadas, fundador de la revista de investigación científica *Cognita*.

Consultor especializado en Servicios de Capacitación Política Electoral, y servidor público con atribuciones de mando en el gobierno del estado de

Tlaxcala en la Secretaría de Salud y en el Gobierno Federal, en la Secretaría de Desarrollo Social.

Yanella Martínez Espinoza

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales con especialidad en Administración Pública por el Programa de Posgrado de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Profesora de tiempo completo adscrita al Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Rodolfo Ortiz Ortiz

Licenciado en administración por la Universidad Nacional Autónoma de México, y Maestro en Derecho Fiscal por la Universidad Autónoma de Tlaxcala. Doctor en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública A.C. (INAP), y posdoctorado en Educación Superior y Políticas Públicas Comparadas por la Universidad de Alcalá de Henares en Madrid, España, en colaboración con IAPAS, y posdoctorado en Regímenes Políticos Comparados por la Universidad de Colorado en Colorado Springs, E.U., en colaboración con IAPAS.

Ex director de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la UAT, Académico de tiempo completo de la UAT y docente de la UNAM en la Facultad de Estudios Superiores Aragón desde junio de 2014 a la fecha.

Karla Patricia Astorga Grande

Licenciada en Derecho por la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, cuenta con estudios de Maestría en Derecho Constitucional y Amparo por el Centro de Investigaciones Jurídico-Políticas de la División de Estudios de Posgrado en Derecho (CJUREP) de la misma Universidad, obteniendo el grado académico de Maestra en Derecho por unanimidad y con felicitación.

Actualmente se encuentra cursando los estudios del Doctorado Interinstitucional en Derechos Humanos en la UAT. Es docente adscrita a la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Criminología de la UAT, en donde es miembro de

la Academia General de Teoría General del Derecho y funge como secretaria de dicho cuerpo colegiado; forma parte como colaboradora de investigación del Cuerpo Académico en Formación denominado “Seguridad Pública, Oralidad y Delincuencia Organizada” con clave de registro CA-UATLX-220; asimismo, fue becaria de investigación de la División de Estudios de Posgrado de la UAT.

Favián Aquiahuatl Denicia

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Criminología de la Universidad Autónoma de Tlaxcala (UAT). Maestro en Derecho Constitucional y Amparo y Doctor en Derecho Constitucional por el Centro de Investigaciones Jurídico Políticas de la misma universidad. Académico de tiempo completo titular nivel “B” en el CI-JUREP, docente de licenciatura y posgrado, integrante del Cuerpo Académico en Consolidación “Neoconstitucionalismo, Buena Política y Argumentación Jurídica”; director, asesor de tesis e investigador, cuenta con diversas publicaciones.

En 2019 fue profesor invitado en la Universidad Nacional del Centro de Buenos Aires, en Argentina. Desde hace catorce años colabora en diversas áreas la UAT; actualmente es Jefe del Departamento de Servicio Social y Prácticas Profesionales, Coordinador de la Red de Servicio Social de la Región Centro Sur de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y Representante de la UAT ante el Sistema de Universidades Públicas Estatales, de la Secretaría de Educación Pública Federal.

Laura Zulema Aradillas Cabrera

Licenciada en Derecho por la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Criminología, egresada de la Maestría en Derecho Constitucional y Procesal Constitucional del Centro de Investigaciones Jurídico-Políticas, ambos de la Universidad Autónoma de Tlaxcala.

Se ha desempeñado como responsable de diversos procesos académico-administrativos al interior de su *Alma Mater* y es integrante de la Academia Mexicana de Derecho, en su Capítulo Tlaxcala.

Xan Malvar Torres

Actualmente se encuentra estudiando el séptimo semestre de la Carrera en Derecho por parte de la Universidad de León, en España, institución que le postuló para integrarse como participante del programa de movilidad estudiantil de la Universidad Autónoma de Tlaxcala para el periodo otoño 2019, repitiendo esta actividad académica en el periodo correspondiente a primavera 2020.

Jhade de Almeida López

Graduada en Relaciones Internacionales de la Universidad Federal de Río Grande (FURG) Santa Vitória do Palmar-Río Grande do Sul (RS). Miembro del Laboratorio de Investigación en Política y Derecho del Mar (LABMAR). Trabaja en el proyecto RI en las escuelas y el Grupo de estudio Teorías contemporáneas de las relaciones internacionales.

Es miembro del Directorio Académico Augusto Cançado Trindade y de la Cámara de Graduados de Relaciones Internacionales. Reconocida con el premio de investigador del congreso de iniciación científica de la Universidad Federal de Río Grande (FURG), se ha presentado y asistido a diversos congresos nacionales e internacionales. Ha publicado artículos científicos, y ha organizado eventos académicos. Ex-becaria de iniciación científica de FAPERGS. Líneas de investigación: Neoliberalismo en América Latina, Política Exterior de Estados Unidos, Seguridad Internacional y América Latina. Actualmente se encuentra en movilidad académica en la Universidad Autónoma de Tlaxcala como estudiante en la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Criminología.

Leandro Gabriel Flamino

Graduado en Ciencias Económicas de la Universidad Federal de Santa María (UFSM) Palmeira das Missões-Rio Grande do Sul (RS). Miembro del Centro de Investigación de Industria y Tecnología (NPIT) del campus de UFSM Palmeira das Missões-RS. Activo en proyectos de enseñanza. Colaboró en proyectos de investigación y de extensión.

Miembro del Departamento de Colegios y del Curso de Ciencias Económicas en el *campus* de la UFSM Palmeira das Missões. Trabaja en la línea de investigación: Economía y Tecnología Industrial. Participó en ferias y diversos congresos con presentaciones de su investigación, publicaciones y también como oyente.

Participa en el proyecto de investigación en el campus de la UFSM Palmeira das Missões titulado: “Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología: Interacción con el sistema productivo y el apoyo a las políticas públicas en el último período”, donde desarrolla su monografía de investigación. Actualmente es estudiante de intercambio en la Licenciatura en Ciencias Políticas de la Universidad Autónoma de Tlaxcala.

Maviel Luna Hernández

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma de México, Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, y docente del Programa Académico en Ciencias Políticas y Administración Pública de la UAT.

Beatriz Ortega Cabrera

Estudiante de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma de Tlaxcala. Ha participado en el Congreso Mundial titulado “Política, Gobierno y Estudios del Futuro” así como en el Congreso Internacional titulado “Gobierno, Gestión y Profesionalización en el ámbito local ante los grandes retos de nuestro tiempo”, así como en el Congreso Internacional “Derecho, Democracia y Neoconstitucionalismo en México”.

Participó en la jornada de capacitación Tlaxcala 2020 del Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Tlaxcala.

