

PREMISAS PARA UNA AGENDA DE ESTUDIOS SOBRE RECEPCIÓN Y ADOPCIÓN DEL ENFOQUE DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, REFLEXIONES DESDE LA EXPERIENCIA MEXICANA

Premises for an agenda on the public policy approach reception and adoption in public administration, reflections from the Mexican experience

J. R. Joel Flores-Mariscal

Resumen

El artículo propone que los problemas que la literatura ha encontrado sobre la recepción del enfoque de políticas públicas en contextos diferentes al de origen de la propuesta requieren en primer lugar el reconocimiento de la diferencia entre la recepción del enfoque en el ámbito académico y en el discurso, y su adopción en el proceso de gobierno, particularmente en la administración pública. En segundo lugar para desarrollar una estrategia de adopción real del enfoque se propone que la herramienta principal es la orientación de las reformas administrativas para la operación real del gobierno por políticas públicas, ello sustentado en dos premisas: la posibilidad de hacer compatible el enfoque con la tradición estatista y publiadministrativa propia de los países latinos como México, y la argumentación de las ventajas instrumentales para la propia administración pública que trae la adopción del enfoque.

Palabras clave: administración pública, democratización, políticas públicas, recepción en México, reforma administrativa.

Abstract

The article suggests that the problems about the receipt of public policy approach in different contexts require first at all recognition of the difference between receiving the theory discursively and in the academic world, and their adoption in the real process of government, particularly in the public administration. Secondly, in order to develop an adoption strategy is proposed that the main tool is the orientation of administrative reforms by the public policy paradigm, based on two premises: the possibility to harmonize the approach to the characteristic administrative and statist tradition in Latin countries like Mexico; and by an adequate argumentation about the instrumental benefits for the government itself that brings the adoption of the approach.

Key words: publica administration, democratization, public policies, administrative reform.

117

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA: POLÍTICAS PÚBLICAS Y REFORMA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO ¿RECEPCIÓN O ADOPCIÓN DEL ENFOQUE?

En México actualmente existe un proceso de institucionalización de la corriente de políticas públicas visible tanto en el crecimiento que han tenido los programas académicos de licen-

Fecha de recepción: 24 de febrero de 2012.

Fecha de aceptación: 2 de julio de 2012.



ciatura y posgrado en el campo,¹ como por la presencia de una creciente cantidad de autores que estudian desde esta perspectiva diversos problemas de la agenda pública. Sin embargo, la corriente es de reciente recepción en el país. Como se ha dicho puede considerarse que “la verdadera irrupción de la nueva disciplina en el plano académico interinstitucional se inició en México con la publicación de [...] *las antologías de políticas públicas* [editadas por Luis Aguilar Villanueva en 1992] (Canto, 2000: 233). El propio Luis Aguilar (2004) ha celebrado que en México la recepción de las políticas públicas haya sido un signo del proceso de cambios políticos del país y que la propuesta haya logrado: reivindicar la noción de lo público; atender el problema de la toma de decisiones en el gobierno; “despertar” entre los funcionarios la conciencia de costos de toda operación administrativa; y cuente ya con una institucionalización reflejada en el crecimiento de programas académicos y –en su momento– por el lado de profesional en la creación de la Oficina Presidencial de Coordinación de Políticas Públicas. Visto en perspectiva el argumento es correcto, proponer que el gobierno debía ser más abierto y eficiente, y que atendiera ya no de manera holística sino específica a los problemas públicos (Aguilar: 1992: 33) planteados por una sociedades: “democráticas, plurales, activas, progresivamente más informadas y autónomas” (p. 73), resultaba una idea innovadora y necesaria en el contexto de un país que en esos años se encontraba experimentando una serie de cambios estructurales en su régimen económico y político asociados con la crisis fiscal, la introducción de reformas económicas llamadas neoliberales (que entre otras cosas implicaban desregulación, retraimiento del estado en la actividad económica y apertura al comercio exterior) y un proceso de liberalización política iniciado desde 1976.²

Sin embargo, el sistema político mexicano era -y sigue siendo- muy diferente de aquel con base en cual fue originariamente desarrollada la propuesta de las políticas públicas. Esta preocupación ha sido muy bien expuesta por varios estudiosos mexicanos que han destacado aspectos como: el problema de que la práctica política en México no ha sido de corte liberal, sino autoritaria y corporativa (Moreno, 1993); el error de ignorar u omitir la honda tradición publi-administrativa existente en América Latina y México que precede a la introducción de nuevos modelos teóricos (Guerrero, 2000); la manera en la que las diferencias en el tipo de régimen político, los modelos de gestión, los referentes institucionales y las tradiciones culturales de los países que no son de tradición anglosajona significan que

¹ Destaca en ese sentido la reciente creación de la “Red Nacional de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno” cuyo propósito: “propiciar espacios de comunicación y de entendimiento, así como iniciativas conjuntas entre los integrantes de la comunidad académica dedicada al diseño evaluación, investigación o docencia de la disciplina” agrupa a una decena de instituciones públicas y privadas que ofertan 7 programas de posgrado en políticas públicas. Ver <http://iipp.cucea.udg.mx/red/> [consultado el 15 de agosto de 2012]

² Hasta antes de los años ochenta el estado mexicano posrevolucionario había asumido un modelo de economía mixta con una fuerte intervención estatal que no solo regulaba y fomentaba sino que asumía directamente la producción en muchos sectores de la economía. En lo político el modelo si bien no podía equipararse con las dictaduras latinoamericanas si presentaba un fuerte componente autoritario y corporativo expresado en la centralización política que se ejercía en torno al Presidente de la República y en el tácito monopolio en cuanto a la representación política que ejercía el Partido Revolucionario Institucional. *Cfr.* Pérez, Germán, *et. al.* (2000) y Fowler, Will (ed.) (2010)



aún en el escenario de procesos de democratización y de instauración de economías de mercado, la dinámica real de los sistemas políticos se mantendrá diferente; por lo cual el reto de los estudiosos de las políticas es por el lado del país de origen “abrir sus ojos a otras realidades” y por el lado de los países con contextos diferentes al originario es reinterpretar y enriquecer la lógica del modelo (Cabrero, 2000: 219).

Desde una posición más optimista, también se ha dicho que los supuestos detrás del modelo de políticas públicas son tipos ideales no sólo en países receptores de la corriente, sino incluso en los Estados Unidos, donde las políticas públicas “no siempre son definidas en la agenda del pluralismo” (Canto, 2000:232), por lo cual las dificultades respecto a la recepción de las políticas públicas se solucionan a la par que se atienden los problemas teóricos implícitos en el enfoque mismo. Por lo anterior para utilizar el modelo la opción es disminuir los requisitos de lo que podemos entender por política pública, entonces ésta debe ser el análisis de la construcción de la agenda y los procesos de gobierno.

Más allá del contraste puntual de las premisas y conclusiones de los textos que advierten sobre la importancia de tener en cuenta el problema de la “denominación de origen” del enfoque de políticas públicas y quiénes encomian su expansión en contextos de democratización y cambio económico como el mexicano, una debilidad común en ambos discursos son en primer lugar no diferenciar claramente entre *recepción* y *adopción*³ del enfoque; en segundo lugar la orientación mayormente académica de los estudios, es decir las conclusiones de los trabajos giran en torno a los problemas epistemológicos derivados de la importación del modelo, sin reconocer los problemas que supone para el funcionamiento cotidiano del gobierno el proceso de cambio político, económico y cultural del país, (asociado con la introducción del nuevo enfoque), ni tampoco debatir si en los gobiernos democráticos y sociedades abiertas la única opción deseable para el estudio del proceso de gobierno es la herramienta teórica de las políticas públicas, de allí que los trabajos revisados en general hablan más bien de corregir, complementar o adaptar la propuesta,⁴ nunca de preguntarse si existen alternativas endógenas para atender los problemas nacionales asociados al ejercicio de gobierno. En ese mismo sentido, a partir de una exhaustiva revisión de la literatura sobre reformas administrativas Mauricio Dussauge llega a la conclusión de que a pesar de

³ Se han escrito en cursivas los términos con el fin de enfatizar la diferencia entre “recepción” entendida como el manejo de la literatura de las políticas públicas en el ámbito académico que bien puede ser desplegado en estudios teóricos o en investigaciones empíricas pero siempre con objetivos de conocimiento; y “adopción” que es un término que se puede utilizar cuando algún ejercicio del gobierno se realiza partiendo de la noción de que se está realizando un proceso de política pública y ello no sólo se limita a llamar política a cualquier programa, proyecto o acción de gobierno, sino que efectivamente, la toma de decisiones y la implementación aunque adaptada a las condiciones nacionales particulares responde a un imperativo democrático transversal en todo el proceso, es como mínimo abierta a la participación y escrutinio público, procurando con ello simultáneamente mayor eficiencia y legitimidad política

⁴ Omar Guerrero es de los pocos autores que sido crítico respecto a la omisión o franco menosprecio que corrientes como las políticas públicas o más recientemente mente la Nueva gestión Pública tácitamente presentan respecto a las tradiciones locales de conocimiento en materia de administración pública, particularmente la tradición continental presente en los países latinoamericanos. (Guerrero, 1996; 2000 y 2006)

lo prolífico del tema, uno de los pendientes más evidentes en esta es la explicación sobre los orígenes de las reformas, su relación con los entornos políticos y las tradiciones administrativas, y los problemas que llama de “transferibilidad” (Dussauge, 2009: 441).

El tema de la adopción de las políticas públicas por parte de la administración pública es sustantivo puesto que la propia corriente así como los trabajos arriba revisados reconocen la centralidad del gobierno en el proceso de políticas, más aún en países como México donde la tradición política –que por ejemplo aún es presidencialista- tiende a la verticalidad y centralización en la toma de decisiones, herencia que como señala Cabrero, aún dada una eventual democratización plena del sistema político muy probablemente perdurará de alguna forma.

Ahora bien, aún aceptando que pueden postergarse dichos debates, en la literatura sobre recepción del enfoque de políticas en México es clara la ausencia de propuestas respecto a los mecanismos específicos a través de los cuales la corriente de las políticas públicas puede pasar de la academia a su adopción por parte de la administración pública, ni tampoco sobre cómo se socializarán los valores e ideas que mínimamente se requieren para que haya cada vez más actores gubernamentales y no gubernamentales que adopten los roles que supone el modelo. Siendo este modelo una innovación inclusive puede suponer que al interior de las estructuras administrativas competirá con otras tradiciones que en su momento fueron referentes para el diseño de las instituciones del estado como el derecho administrativo, la ciencia de la administración pública y la sociología política. En literatura revisada la omisión del asunto de las reformas que serían necesarias en la administración pública para orientar el ejercicio de gobierno al modelo de políticas política, lleva a pensar que suponen que la recepción de la corriente en el ámbito académico permeará de manera natural a la administración pública, es decir mediante los procesos de difusión naturales de la disciplina aunados con el mero cambio político, económico y cultural de los países receptores es decir mediante la “normalización discursiva” (Aguilar, 2004: 31).

No obstante, si retomamos la idea de que las reformas administrativas pueden definirse como un esfuerzo deliberado que busca alterar procesos estructuras y diseños organizacionales para mejorar la calidad de la administración pública (Dussauge, p. 449), puede entenderse que la adopción del enfoque de políticas públicas como principio de gobierno significa o la introducción de una herramienta decisional y operativa que constituye una parte de los procesos de reforma administrativa, o bien se erige como una visión general o paradigma que orienta a todo el proceso de reforma. En ambos casos los estudios sobre los procesos de reforma administrativa en México no han dado evidencia de que el cambio político y económico haya llevado a una reforma administrativa que buscara la institucionalización formal del enfoque de políticas públicas.

Como han señalado María del Carmen Pardo (2003; 2006 y 2010) y Juan José Sánchez González (2008; 2009 y 2010) después de la etapa de reforma administrativa holística impulsada durante los años sesenta y setenta, los programas subsiguientes tuvieron una orientación incremental y de acciones focalizadas que van de la descentralización y la simplificación administrativa durante los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas a

la introducción de herramientas de la nueva gestión pública como la planeación estratégica, el presupuesto por resultados, la calidad total, la orientación al cliente y la reingeniería de procesos durante el gobierno de Ernesto Zedillo.

El hecho de que los programas de reforma administrativa tuvieran como marco contextual procesos de democratización y reestructuración económica, significó que los objetivos planteados y las reformas efectivamente realizadas -al orientarse mayormente a la búsqueda de eficiencia financiera y la desburocratización- puedan entenderse como un complemento de la política económica. A partir del gobierno de Vicente Fox pueden identificarse propuestas de innovación gubernamental más ambiciosas, tanto que durante esa administración se lanzaron tres diferentes programas, en primer lugar el “Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo”, cuyos principales logros fueron la iniciativa de la ley de transparencia y acceso a la información pública gubernamental publicada en junio de 2002; la reforma a la ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos publicada en 2002; y la ley que crea el servicio profesional del carrera de la administración pública federal publicada en 2003. En segundo lugar está el “Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental” impulsado desde la Oficina para la Innovación Gubernamental de la Presidencia de la República a cargo de Ramón Muñoz Gutiérrez que estuvo orientado a mejorar de manera transversal las capacidades de gobierno y generar un gobierno abierto acorde al nuevo contexto democrático del país (Muñoz, 2006). En la práctica el modelo no impulsó directamente la instauración de procesos de políticas públicas, sino que más bien se integraba por estrategias de reingeniería en procesos de gestión orientadas a aumentar la eficacia gubernamental. Los resultados de la iniciativa fueron en general menores a lo esperado, pero dejaron dos contribuciones específicas, la implantación del enfoque de calidad y el impulso al gobierno electrónico (Sánchez, p. 22). En tercer lugar la “Agenda de Buen Gobierno”, se desarrolló como una manera de integrar al conjunto de acciones exitosas realizadas en materia de mejora administrativa, subsumiendo al modelo estratégico de innovación gubernamental y programa sectorial oficial.

Durante el gobierno de Felipe Calderón siguiendo a Sánchez González (2010) la primera acción de relevancia realizada fue la reforma al artículo sexto constitucional que fortaleció la política de transparencia, otras acciones importantes fueron el lanzamiento del “Presupuesto Basado en Resultados” y el “Sistema de Evaluación del Desempeño” según el autor, aunque ambas estrategias no son verdaderamente innovadoras su mérito consistió en formalizar y generalizar la obligación de las dependencias y entidades de cumplir con la normativa en la materia y así contribuyó a la rendición de cuentas (p. 42). Por otra parte el instrumento sectorial correspondiente, llamado: “Programa de Mejoramiento de la Gestión” como su nombre lo indica se orientaba a mejorar los resultados de la gestión a través de cinco ejes: orientación a resultados; flexibilidad; innovación y experiencia; sinergia; y participación ciudadana. Esta estrategia resulta mucho más instrumental y limitada comparación con el programa lanzado por la administración anterior (p.44).

De igual manera, tras hacer un balance de las propuestas de modernización administrativas realizadas desde los años ochenta María del Carmen Pardo llega a la conclusión de que: “no se puede afirmar que los cambios [...] para modernizar a la administración pública federal en México hayan logrado incidir en transformaciones sociales de fondo, fortaleciendo la democracia, haciendo más fluida y mejor la relación entre gobierno y ciudadanía [...]” (Pardo, 2010:419).

Partiendo de lo anterior el artículo se propone llamar la atención sobre la necesidad de que el estudio sobre las políticas públicas países en procesos de democratización como el mexicano no se limite a la discusión de los problemas epistemológicos que conlleva la recepción del enfoque en realidades diferentes, sino que debe abrirse una agenda de investigación orientada al proceso de adopción real de la corriente en las administraciones públicas. Una manera de iniciar esta empresa es la discusión sobre los mecanismos que hacen relevante en términos instrumentales a la adopción del enfoque, considerando que el enfoque de políticas no es sólo puerta de entrada de herramientas que aumenten la eficiencia del proceso de gobierno y la realización de reformas acordes con los supuestos de un gobierno propio de las sociedades democráticas, tales como profesionalización, transparencia, mayor eficiencia, apertura a la participación ciudadana, etc., sino que el potencial multiplicador de la administración pública al operar en forma de políticas públicas fomentara la democratización de la sociedad y del sistema político al tiempo que la coordinación de actores lleva a un fortalecimiento de las capacidades de gobierno, es decir una mejora de la capacidad de la sociedad para resolver sus problemas públicos. El reto es si valorar la potencia de la literatura internacional, pero al igual que Lasswell (1954) en su momento indagando las maneras a través de las cuales gobernar por políticas públicas en nuestra realidad particular puede ser un proceso de fortalecimiento del estado, la sociedad y la administración pública. Todo ello sin esperar a que algún día termine de darse una conversión total hacia una sociedad plenamente democratizada, ni tampoco pensar que la mera acumulación reformas deshilvanadas junto al uso del léxico, significarán automáticamente operar a través de un enfoque de políticas.

122 En ese sentido además del planteamiento ya expuesto a continuación se presentan dos argumentos que buscan reconstruir desde conceptos clásicos de la ciencia política y la sociología la manera en la que las políticas públicas se ligan con el rol institucional de la administración pública. Para ello primero se discute cómo el enfoque de políticas pese a estar originariamente centrado en los procesos de toma de decisiones y acción de gobierno (siendo el gobierno como un actor más) cuenta con premisas teóricas que pueden conectarlo con la tradición política continental que siempre tiene como telón de fondo de lo público a la estatalidad (sin por ello menguar en su carácter liberal político y económico). En segundo lugar se desarrolla la idea de que los requisitos pluralistas y participativos de las políticas públicas son importantes no sólo por los valores democráticos que implican, sino porque para la administración pública se convierten en medios que expanden sus capacidades de gestión, al tiempo que aumentan su legitimidad.

La sociología y la ciencia política nos dicen que el hombre es un animal de naturaleza gregaria, por lo cual sólo al desarrollarse dentro de una comunidad estará en condiciones de desplegar todo su potencial creativo por medio de lo que en sociología ha sido llamado “diferencial sinérgico” (Parra, 1998), concepto que pese a su complejidad al final se reduce a aquello que es posible en el seno de una comunidad política. Ahora bien la posibilidad de que se organice y estructure un conglomerado social que después pueda autosustentarse es una función de la operatividad del poder político en esa sociedad, ello por su puesto retomando la definición clásica de Robert Dahl sobre poder político: “la capacidad que tiene un sujeto A para que un sujeto B haga algo que no haría de otra manera” (citado en Sartori, 2002: 103), vemos que dicha relación no se materializa a través de las fuentes de poder político a las que se refiere Weber (1978:146): tradicional, carismático y racional-legal, sino que éstas y otras manifestaciones de la capacidad de doblegar voluntariamente la forma de actuar de muchos individuos en lo que conocemos como sociedad descansa en un fundamento más profundo que le da vigencia a las formas mencionadas: las instituciones, que se refieren a la dinámica de las “reglas del juego”, creadas a partir de prácticas y rutinas (March y Olsen, 1999) acompañadas de un conjunto de incentivos y desincentivos para controlar la conducta social, ya sea explícitamente legitimados o aceptados tácitamente, o como se ha dicho: “voluntariamente” (La Boetie, 2002).

El ejemplo más claro de la manera en la que las instituciones se erigen como punto de referencia central para la realidad política está en el contractualismo, particularmente en Rousseau, para quién algo tan importante como la libertad natural de los hombres no puede simplemente tomarse por la fuerza, ni aún bajo argumentos de bien común, sino que debe ofrecerse, no desaparece sino que se transforma al crearse la voluntad popular. Por ello el poder cobra su máxima expresión en el derecho, pues como señala Aristóteles: “la Justicia es el elemento y condición de la sociedad civil, pues el derecho es la norma de la convivencia civilizada” (citado en Cerroni, 1999:10). En esa línea de argumentos, para Bobbio es evidente la liga directa entre el poder político y el derecho, puesto que la compleja dinámica a través de la cual se construyen mutuamente legitimidad y la legalidad constituyen las nociones fundamentales sobre las cuales descansa toda la filosofía política y la filosofía jurídica (Bobbio, 1985, p. 21)

Pero las instituciones sociales no tienen como único referente a las normas formales generadas a por los organismos de gobierno electoralmente legitimados, sino que más allá de provenir de lo que los juristas llaman “fuente formal” se sustentan en una compleja serie de relaciones interpersonales delimitadas por sistemas de regulaciones cuyos orígenes y alcances rebasan los procedimientos acordados en los foros legales de creación de derecho. La vida colectiva más que por leyes, en última instancia es autorregulada por una serie de mecanismos cuya dinámica aunque de naturaleza pública rebasa los límites del derecho, responde a una dinámica más adecuadamente llamada política, la cual se convierte en un

ámbito en el cual cobran importancia fundamental otros elementos de la estructura social como la ideología, las instituciones informales del sistema político, las instituciones económicas informales, etc. (véase De Soto, 2003).

Es entonces a través de esta red de condicionantes de la dinámica de la vida colectiva que se materializa la definición de Easton (1999:88) de política como “la asignación autoritaria de valores”, y siendo un proceso pragmático tan ubicuo el fundamento del sistema político, las explicaciones sobre sus fenómenos no deben buscarse en principios filosóficos demasiado abstractos, tampoco en instrumentos normativos que en el fondo no constituyen sino referentes ideales, sino más bien en procesos humanos repetitivos: “los llamados sistemas de miembros no son en realidad sistemas de personas biológicas sino de roles especializados” (Easton, 1999:73). Esta definición que parte del estructural funcionalismo es no obstante compatible con el neoinstitucionalismo ya mencionado, a través de la historia de ambas escuelas muestra la convergencia entre la tradición de pensamiento político “continental” y el empirismo lógico detrás de la ciencia política estadounidense (Vidal, 2006). La definición de estado y administración pública en la primera tradición al enfatizar la naturaleza contractualista de la constitución del poder político entiende también al estado desde la totalidad, no sólo como un conjunto de instituciones y organizaciones que rigen la vida social, de allí que su definición clásica de estado sea la suma de sus elementos constitutivos; la población que lo conforma, el territorio sobre el que ejerce dominio y el poder político por medio del cual se ejerce dicho dominio (Kelsen, 1969:42).

Por el otro lado, desde la ciencia política estadounidense la noción de estado ha sido menos central, el conductismo ha utilizado más la noción de sistema político para entender el contexto general de los procesos políticos, y se ha destacado al gobierno como un conjunto de organizaciones primordial en el sistema, pero un actor más al fin y al cabo. Sin embargo, el tema del estado y la administración pública nunca se perdió del todo, la tradición publi-administrativa exitosa hasta la década de los cincuenta del siglo pasado, junto con el estructuralismo neomarxista y la tradición en relaciones internacionales –que tienen al Estado como actor central- son antecedentes importantes del retorno que desde fines de los años ochenta del siglo pasado ha tenido estudio del estado como actor en ciencia política (Almond, 1988). Como mencionaba anteriormente el pragmatismo constituye un elemento de convergencia entre las tradiciones políticas continental y anglosajona sobre la definición de Estado.

Omar Guerrero es de los pocos autores que ha explorado los puentes entre estos dos puntos de partida para entender al estado y la administración pública. Esto lo logra criticando el paradigma de la separación entre la función política y la función administrativa (del estado), en este sentido más que la orientación procesal a la que nos llevan las políticas públicas la idea es que si aceptamos que si las funciones definen a las estructuras entonces la administración pública es una función de la política, es “el gobierno actuando” (Guerrero, 1987:96) entonces la función administrativa integrada dentro del proceso de gobierno constituye una unidad en la cual queda implicada la idea de estado ya que la política es función del estado. Partiendo de dichos supuestos recientemente encontramos en esta autor una

propuesta de definición de estado se muestra compatible con la tradición funcionalista de la ciencia política contemporánea: “El Estado constituye una institución humana formada por la actividad del hombre como autor y como actor de su historia, bajo condiciones que no le es posible modificar y dentro de las cuales realiza su destino (Guerrero, 1999:30).

Así, la idea de que el Estado es el todo y no puede entonces ser sólo una de sus funciones puede ser aceptada cuando asumimos al gobierno como detentado de la función política, como materialización de la voluntad estatal dado que si bien dentro del pluralismo el gobierno es sólo un actor más, detenta sin embargo la responsabilidad estatal de representar los intereses de la generalidad y bajo esa premisa se encarga de diseñar y hacer valer las instituciones sociales, así se convierte en jugador y árbitro simultáneamente puesto que la vida social es más que la mera vida política, es el resultado de todas las relaciones entre actores pero estas se dan en el marco de instituciones, y en todas estas se ve manifestado el estado como participante o como agente regulador.

Entonces dada la doble responsabilidad que tiene el gobierno como ente de valor propio y como representante estatal, se vuelve central la reflexión sobre la manera en la que se materializan las instituciones que establecen la forma en que se organiza la sociedad, es decir la realidad específica, empírica a través de la cual una parte de la sociedad, un actor específico del sistema determina qué se va a hacer, cómo se va a hacer y por qué se debe hacer. Si bien el estudio del derecho y la administración pública ayudan a identificar la normativa, incluso los procedimientos por medio de los cuales el gobierno se constituye como administración pública, esta visión estática como lo señaló en su momento la ciencia política no alcanza a explicar el funcionamiento real de la sociedad y particularmente de la pugna que se da por las políticas públicas. Pero asumir al gobierno como un mero actor del sistema político –súper actor, pero actor al fin y al cabo- ignora su esencia como representante del estado, lo empobrece. Es justo ante este dilema que la corriente de políticas públicas se vuelve punto de partida para entender la praxis de la administración pública, dejando atrás las camisas de fuerza de la ciencia política y la teoría de la disciplina de la administración pública (tanto la estadounidense, como la proveniente de la tradición continental).

LA IMPORTANCIA DEL ENFOQUE DE POLÍTICAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DE GOBIERNO, ALGUNOS ELEMENTOS INSTRUMENTALES.

Las facultades de gestión de lo público toda vez que son constituidas y legitimadas socialmente se materializan en las instituciones y organizaciones que componen el gobierno, éste es el que -en el sentido clásico del término- se encarga de dirigir la actividad del Estado a través de la sociedad y de una parte de ella que desarrolla su capacidad por medio de la ideología y de los recursos públicos; es decir, a través de la administración pública. De allí que los teóricos de la Administración Pública lleguen a identificar a la misma como la actividad del Estado: “La Administración Pública constituye la actividad del Estado que está encaminada a producir las condiciones que facilitan la perpetuación de la sociedad y crear las capacidades de desarrollo de los elementos que la constituyen” (Guerrero, 1986:24).

Siguiendo lo que Bobbio (2002:103) considera como teoría sustancialista del poder, podríamos afirmar que el poder de un liderazgo depende de su capacidad de hacer las cosas, ello se traducen en el caso de la administración en llevar a cabo sus políticas, luego entonces tendremos que a mejor dirección y administración más poder del Estado y en forma indirecta de la sociedad a través de las capacidades de sus organizaciones de gobierno. Consideramos entonces que esta capacidad “de hacer” directamente por el gobierno e indirectamente por la sociedad es la Administración Pública. En ese sentido, Omar Guerrero (1986) -al abundar en su definición de Administración Pública arriba mencionada- concuerda con esta visión sustancialista del poder: “La Administración Pública es la actividad encaminada a acrecentar el poder del Estado y expandir sus fuerzas interiores al máximo, lo hace formidable, constituye una capacidad que produce poder...auspicia la convivencia civilizada consiste en una capacidad que produce civilidad... los estados más poderosos son los mejor administrados... es; la actividad organizadora del Estado” (p.25). Esta conceptualización de la administración pública como objeto que privilegiaba la potencia estatal y por ende social es la que primaba en México en la administración pública como disciplina hasta antes de los años noventa, otro ejemplo es la siguiente definición: “La administración pública entendida como el conjunto de estructuras o instituciones mediante las cuales se desarrollan las acciones del gobierno... se ocupa de los objetivos, estructuras y funcionamientos institucionales, de los valores sociales y del desarrollo individual, así como de los medios para lograrlo” (Jeannetti, 1978:99). Entonces para esta tradición la administración pública, es una organización representativa que simultáneamente es una parte de la totalidad que conforma el estado. Desde otras latitudes al definir la administración pública también se ha destacado el hecho de que es ante todo una parte de la sociedad compuesta por organizaciones encargadas de dirigir al conjunto de la acción social, centrándose en la acción de gobierno:

El gobierno no es solo una organización formal, sino también un activo proceso de movilización de leyes, dinero y empleados públicos para producir políticas públicas. El gobierno es ante todo un conjunto de organizaciones formales. Las organizaciones dotan de estructura y continuidad a las actividades gubernamentales. Las organizaciones gubernamentales se definen como estructuras administrativas formales establecidas por la constitución o las leyes públicas dirigidas por funcionarios elegidos por los ciudadanos o designados por funcionarios elegidos y financiadas principalmente por los impuestos... el gobierno también es un conjunto de programas (Rose, 2000:64).

Ahora bien, en el diseño constitucional clásico, las principales tareas de las instituciones de gobierno son: en primer lugar, ejercer liderazgo político e implementar las políticas (Poder Ejecutivo); en segundo lugar, ser un cuerpo colegiado que represente a la sociedad y que sea el encargado de legislar, es decir, de diseñar y mandar que se cumplan las reglas del juego (Poder Legislativo); y por último, conformar un cuerpo colegiado encargado de dirimir conflictos entre los poderes, así como entre los particulares de acuerdo a las normas

previamente acordadas (Poder Judicial). En los sistemas presidencialistas el poder ejecutivo corresponde al presidente de la república mismo que es responsable del manejo de la gran mayoría de las organizaciones públicas y de la representación del Estado ante otros estados, así como del liderazgo político en toda la sociedad, aunque cabe comentar que también existen organizaciones administrativas que dependen del Poder Legislativo y del Judicial, así como organismos autónomos que apoyan y en algunos casos vigilan el actuar de las organizaciones públicas.

Debido a que en el contexto mexicano la mayor parte de las organizaciones -y por consiguiente de los recursos- están en el ámbito del Poder Ejecutivo, tradicionalmente a este se le ha identificado teórica y jurídicamente con Administración Pública. Por ello a pesar de que los recursos públicos tanto políticos como financieros son desplegados por múltiples organizaciones empezando por los tres poderes, el aparato del poder ejecutivo debe ubicarse como punto de partida práctico a partir del cual desarrollar mecanismos para socializar la idea una acción de gobierno abierta. En otras palabras es el espacio donde efectivamente en la cotidianidad cobra vida la participación de la sociedad en la gestión de los asuntos públicos, no obstante, para lograr una sinergia entre sociedad y gobierno la administración pública en su carácter de eje articulador debe ser receptiva a la incorporación a su visión y procesos de gestión de nuevos paradigmas teóricos y tecnológicos que hagan que la administración pública reafirme su vocación incluyente y su papel como espacio que materializa la vocación “abierta” que deben tener los gobierno democráticos para proporcionar un “marco institucional capaz de permitir reformas sin violencia y, el uso de la razón en los asuntos públicos” (Popper, 2006: 18)

No se está proponiendo aquí regresar al derecho administrativo y la sociología jurídica, tampoco a la administración pública como técnicas de organización y manejo de recursos, aunque sigue teniendo importancia el análisis la manera en la que las organización se estructuran orgánicamente y aplican sus competencias a partir de las instituciones formales, esta visión daba como resultado entender a las organizaciones públicas de forma segmentada y vertical, a través de categorías como asuntos de Estado o competencias exclusivas de uno de los Poderes de la Unión. Como menciona Ricardo Uvalle:

En el tiempo contemporáneo la Administración Pública se desenvuelve en condiciones que apuntan por una mayor interdependencia de los factores que influyen en el advenimiento de la complejidad organizativa e institucional... En ese contexto la Administración Pública tiene un perfil distinto a su alcance instrumental y procedimental para identificarla como una institución que tiene responsabilidad creciente en la vida asociada. (2003:25-26)

No obstante, se debe recuperar de la experiencia que estos estudios han dado sobre la dinámica real del ejercicio de gobierno en el contexto mexicano como insumo primario para ajustar las aportaciones de las políticas públicas a la idea de que la actualidad a administración pública es una categoría que rebasa tanto al ámbito de las normas formales como a

modelos o supuestos respecto a la conducta de la sociedad, tales como el pluralismo democrático. Por tanto se requerirá consultar diferentes perspectivas disciplinarias que permitan considerar los diferentes factores antropológicos, sociales, políticos y tecnológicos –entre otros- que enmarcan el sentido y la acción de gobierno. Ahora la preocupación principal debe ser ante todo la “capacidad de gobernar” (Dror, 2000), mejor dicho la capacidad de co-gobernar con la sociedad. Desde ese punto de vista resulta fundamental también el análisis de la manera en la que se lleva a cabo –en términos empíricos- el proceso de construcción de la agenda pública, y cómo la categoría “recursos públicos” rebasa el ámbito del manejo del presupuesto gubernamental por parte de las dependencias y entidades, pues la sociedad es un factor que determina cada vez más el diseño y funcionamiento de las instituciones.

La clave es partir de valores que ya se empiezan a socializar como la transparencia y el ejercicio de la rendición de cuentas, dando así un lugar central a la administración pública en la construcción y consolidación de la democracia, pues estos principios buscan en el fondo abandonar premisas tradicionales de la función de gobierno los *arcana imperi*, que alejaban a la sociedad del conocimiento de los asuntos públicos y su manejo. La ciudadanía entonces comienza a rechazar la idea subyacente en la visión tradicional de gobierno de la consideraba un sujeto pasivo, como una clase de “bestia salvaje” que debe ser domesticada, “dominada por fuertes pasiones que le impiden formarse una opinión racional del bien común, egoísta de vista corta, presa fácil de los demagogos que se sirven de él para su propio provecho” (Bobbio, 2002:35). La participación ciudadana es ahora una realidad que si bien aún está en proceso de desarrollo ha avanzado ininterrumpidamente en los últimos años, a ello debe apostársele para contrapesar el problema de la dinámica de intereses y la preeminencia del estado como actor central del proceso de políticas que ha apuntado Cabrero (2000). Pero este fortalecimiento de grupos que puedan ser vigilantes de las decisiones de gobierno, no debe entenderse como una mera búsqueda de pluralismo tradicional, sino que la clave para contextos como mexicanos es hacer central la idea de que el ejercicio de una ciudadanía activa permite a los gobiernos incluir en el diseño de la política mejores argumentos y evidencias, compartir responsabilidades y aumentar sus capacidades de implementación, todo lo cual redituará al final en políticas no sólo más legítimas, sino más eficaces y eficientes.

La categoría agenda de gobierno, que hace referencia al proceso mediante el cual se determina qué asuntos acepta el gobierno como un problema público, se enlaza con los referentes tradicionales de la administración pública. Las imbricadas redes por las que los afectados de una política tratan de influir en el poder público, sobrepasan el ámbito de las atribuciones formales dadas a los poderes, los ordenes de gobierno del país e incluso rebasan el marco de las organizaciones sociales. Aquí es donde sin simular escenarios democráticos ni quedarse en el formalismo jurídico puede entenderse e incidirse en la “caja negra” es decir en la manera en que se toman las decisiones, una red de contactos e intereses representados directamente o por interpósita persona dentro de marcos institucionales formales e informales. Se parte de reconocer que existe un complejo y plural sistema de gestión de

intereses (que pueden o no ser democráticos) que en realidad siempre había existido, pero que estaba disfrazado u olvidado bajo la figura de los órganos y poderes gubernamentales, así como de organizaciones formales. Por lo tanto, podemos afirmar que la introducción de este concepto deja de lado la simulación en la concepción, estudio y manejo de los asuntos públicos, aceptando de entrada como objeto de estudio a la red de intereses que influyen en el gobierno y la actividad de gestión que dentro de ésta se realiza.

No se trata tampoco de llamar política pública a cualquier proceso de negociación y toma de decisiones, la premisa de la subordinación gubernamental a la representación ciudadana sin subsumirla presente desde los orígenes de la corriente en los años cincuenta (Lasswell, 2002) debe permanecer. La propuesta de las políticas públicas tuvo como una de sus premisas fundamentales la existencia de libertades públicas que facilitan la fiscalización de las organizaciones y las obligan a justificar sus actos en términos de impacto y benéfico para la sociedad y lo anterior es un contexto cada vez más cercano en muchos países de reciente democratización como México donde han habido reformas institucionales referentes a la transparencia y el acceso a la información pública, así como a la participación ciudadana que crean escenarios de colaboración entre ciudadanía y gobierno.

Pero además, adaptar el enfoque de políticas como objetivo explícito resulta importante porque siendo un programa declarado puede ser más efectivo al buscar una serie de cambios en la concepción misma de la Administración Pública, haciendo que ahora cada vez tome como objeto central de estudio a las propias políticas como el proceso en el que interactúa sociedad y gobierno. Asimismo puede dar coherencia a la inserción de nuevas herramientas de gestión pública haciendo que estas dejen de ser meras técnicas⁵ complemento de políticas económicas mayores regresándoles su objetivo olvidado de: "...mejorar la racionalidad de la dirección administrativa del Estado [...] [ser] suma de los procesos diferenciados y especializados que permiten la organización interna de la administración para cumplir con oportunidad los objetivos del Estado" (Plascencia, 1994:98). En esa definición destaca en

⁵ Cabe aclarar que sólo se hace una crítica a la aplicación inconexa que se ha hecho en México de programas para eficientar la gestión de recursos, no se niega el hecho de que la nueva gerencia pública fue en sus orígenes planteada como un programa más amplio que parte una revitalización y expansión del liberalismo político el cual junto con la defensa del espacio público no estatal y las libertades ciudadanas enfatiza la inserción de cuatro principios fundamentales en la administración pública: "En primer lugar propone desviar los servicios de la Administración Pública del ciudadano y orientarlos hacia el consumidor. En segundo lugar plantea aumentar la eficiencia de los servicios públicos desagregando a las burocracias gubernamentales en unidades organizadas alrededor de la noción de agencia especial financiada por el consumidor, desarrollando al mercado en su seno. En tercer lugar sugiere una administración de personal sin servicio civil, en la cual impera el contrato, la evaluación de resultados y sueldos bajo incentivos. Finalmente aconseja someter las operaciones gubernamentales a la competencia interna y externa con base en razones de mercado" (Guerrero, 1999:11). Estos principios están relacionados con la aplicación de una serie de técnicas administrativas, en gran parte traídas desde el sector privado, con el fin de adecuar las estructuras burocráticas también a nuevos paradigmas técnicos orientados hacia: "el cálculo, la cuantificación y la elaboración de indicadores. Las mismas pueden clasificarse en tres grandes grupos: (1) Las técnicas de dirección general de la organización... (2) Las técnicas correspondientes a las funciones de una empresa... (3) Las técnicas de desarrollo de habilidades directivas –de relevancia práctica–" (López, 2003:13).

primer lugar el cambio en la concepción del servicio público, que ahora busca maximizar las libertades, pero también mejorar la eficiencia. Los principios del nuevo manejo público y sus herramientas aunque se enmarcan en una visión liberal un tanto distante de la tradición política nacional pueden ser de gran importancia para orientar ciertos aspectos del ejercicio de gobierno, abriendo la administración a una mayor interacción y coordinación con actores no estatales. Se trata de aspectos como:

“Devolver autoridad, otorgar flexibilidad
Asegurar el desempeño, el control y la responsabilidad;
Desarrollar la competencia y la elección;
Proveer servicios adecuados y amigables a los ciudadanos;
Mejorar la gerencia de los recursos humanos;
Explotar la tecnología de la información;
Mejorar la calidad de la regulación;
Fortalecer las funciones de gobierno en el centro” (Ormond y Loffler, 1999:4)

Así la idea de fortalecer democráticamente el ejercicio de gobierno incorporando nuevos esquemas de colaboración con la sociedad apuntará eventualmente a un cambio profundo en el manejo de los asuntos públicos, un cambio que va de gobierno a gobernanza,⁶ es decir al aprovechamiento por parte del gobierno de las potencialidades de una sociedad cada vez más madura y consciente de sus capacidades. En este sentido partiendo de la administración pública el cambio alcanza a la sociedad en su conjunto, en ésta las organizaciones públicas (gubernamentales y no gubernamentales) paulatinamente sufrirán cambios a través del proceso de socialización que implica la gestión cotidiana de sus problemas públicos, teniendo como referente el enfoque de políticas públicas.

La administración pública entonces deberá adecuarse para ser mucho más efectiva ante una ciudadanía mejor informada y conocedora de sus derechos y deberes, así como especialmente vigilante de las responsabilidades del Estado; se trata de desarrollar una ciudadanía que no sólo reclama el repliegue de las organizaciones gubernamentales de aquellas cuestiones que no son un deber ineludible del Estado (protección a la vida, seguridad nacional, impuestos), sino también su relevancia para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. Ahora se reconoce explícitamente que la utilización de la agenda pública puede ser una vía para aumentar el poder social al tiempo que se mantiene la premisa de que la sociedad debe ser quien determine a las instituciones y por ende a las

⁶ Más allá del aspecto de coordinación y co-gestión, algunos autores incluso han ubicado a la gobernanza como piedra angular de la gobernabilidad democrática: “Gobernanza es una manera abreviada de referirse al esfuerzo de las elites dirigido a la reconstrucción social, nacional y mundial... El método básico de la reforma es la utilización de instituciones no estatales (y de las técnicas administrativas relacionadas con ellas) para servir de contrapeso a las burocracias estatales, así como para que su personal desempeñe los fines públicos... Su método consiste en echar a andar nuevas relaciones institucionales entre el sector estatal y el sector privado, y entre organizaciones de diferente tipo” (Guttman, 2004:6-7).

organizaciones públicas, y no al revés. Este empoderamiento⁷ bien dirigido transforma a la sociedad de un papel pasivo a otro activo, que abarca desde un plano local y administrativo, por ejemplo en el manejo de los servicios públicos municipales, hasta planos más generales como la presión para que el gobierno adopte cierta política internacional en materia de derechos humanos, por citar un caso.

Antes, la participación ciudadana como factor de influencia colectiva en algunas cuestiones gubernamentales era solo una parte, digamos un síntoma de que había que resolver un problema público y entonces se buscaba atenderlo para inhibir la acción ciudadana no oficial. En contraste, ahora será importante para el gobierno mismo el renacimiento de una nueva civilidad, reconociendo con ello su importancia en el espacio público. La siguiente cita explica bien esta idea:

“El interés público es un valor compartido, no exclusivo, pues en él son válidas (todas) las formas de cooperación... así como acciones coordinadas que aprovechen los recursos de la autoridad y los esfuerzos ciudadanos [...] Es propio de las sociedades abiertas reconocer que lo público se sustenta en las capacidades públicas no exclusivamente gubernamentales... Aumentan de esa manera las posibilidades para articular esfuerzos y recursos, con el fin de que sean aprovechados con inteligencias y perspectivas de realización [...] Hay más vida activa y productiva cuando la capacidad instalada de la sociedad es puesta en movimiento de abajo hacia arriba” (Uvalle, 2003:39).

De esta manera una modernización de la administración públicas orientada a la adopción del enfoque de políticas públicas, es la manera de atender no sólo los problemas epistemológicos que manan de los modelos políticos que son el supuesto de la idea de agenda, toma de decisiones, implementación y evaluación que se apuntaron al inicio de este ensayo, sino que también de manera práctica una vía para comenzar a cambiar la forma de gobernar, todo ello al tiempo que se atienden los problemas de gestión que han motivado los diferentes programas de reforma administrativa aplicados en los últimos sexenios. Todo ello será parte de un cambio que con el tiempo alcanzará a la sociedad en su conjunto.

131

CONCLUSIONES

El argumento de los cambios propuestos es que el ejercicio de gobierno en la actualidad requiere de ampliar sus capacidades institucionales, debe fortalecerse adaptándose a las

⁷ Estas capacidades parten primero de la posibilidad misma de ejercerlas, como bien apunta Uvalle (2003:71): “Entre las instituciones públicas que la democracia formaliza con alcance general sobresalen los derechos del ciudadano en las modalidades de la participación, la representación, el voto universal y secreto, las elecciones periódicas, la renovación de las autoridades, el derecho para protegerse ante los abusos del poder y la posibilidad de someter a controles institucionales el ejercicio del poder. La ventaja de participar en la vida pública favorece el que los ciudadanos sean reconocidos como fuerza activa que tiene el derecho de vigilar y fiscalizar, a través de sus órganos de representación, a los poderes del Estado”.



nuevas realidades políticas, una visión participativa de la sociedad más que ser un factor de complejidad puede permitir a la administración pública ser más eficaz y eficiente tanto en términos de legitimidad social y política como en cuanto a los procesos específicos de implementación de políticas. En México ya se han dado pasos importantes para institucionalizar un ejercicio más democrático y abierto de gobierno a través de la creación de instituciones que vigilan el cumplimiento de las libertades públicas. Se han creado organismos especializados en temas como transparencia y acceso a la información, y se han tomado medidas reactivas al interior de las organizaciones gubernamentales, como la profesionalización de los servidores públicos y la incorporación de herramientas como la calidad total o la reingeniería de procesos; este tipo de innovaciones debe enlazarse con una empresa de reforma más amplia de la lógica del funcionamiento del gobierno basado en políticas públicas. Pero para que las premisas democráticas de las políticas públicas puedan volverse realidad no basta con tener nuevos contextos generales como una economía de mercado y un sistema político orientado por pluralismo democrático, tampoco la introducción de reformas administrativas que persiguen eficiencia financiera o administrativa es suficiente, esos son pasos importantes pero no suficientes para echar a andar un gobierno que trabaje a través de políticas públicas. Las reformas estructurales deben traducirse en una nueva concepción general del funcionamiento de gobierno que de valor sustantivo a la participación ciudadana, a la transparencia y rendición de cuentas, así como a las reformas administrativas. Por separado todas estas reformas son útiles pero no consiguen un efecto sinérgico. El enfoque de políticas públicas requiere reformar un componente más, el marco institucional de la operación gubernamental para incluir formalmente la figura de las políticas públicas como estrategias para atención de problemas públicos que pasan por procesos abiertos de construcción de agenda y por una implementación transversal, es decir no limitada a la programación y presupuestación convencional, de talante legalista y contable. Y en segundo lugar para establecer procesos de gobierno verdaderamente basados en el enfoque de políticas públicas, las reformas mencionadas deben actuar de manera agregada y no ser consideradas como innovaciones independientes. Debe verse el valor que tiene cada una de las reformas como requisito y componente básico de un proceso de gobierno que no ve la buena gestión pública con un fin en sí misma, sino que sólo cobran sentido cuando se traducen en una nueva forma de entender la manera en la que las sociedades se dan un orden y atienden sus problemas compartidos.

132

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis. 2001. Los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del siglo XXI. *Revista Enlace*, n 51. México: CNCPyAP.
- Aguilar Villanueva, Luis. (comp.). 1992. *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.



- Aguilar, Luis F. 2004. Recepción y desarrollo de la disciplina de política pública en México. Un estudio introductorio. *Sociológica*, v. 19, n. 54. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Almond, Gabriel. 1988. The Return to the State. *American Political Science Review*, v. 82, n. 3.
- Bobbio, Norberto. 1985. El poder y el derecho. en Bobbio y Bovero. *Origen y fundamento del poder político*. México: Grijalbo.
- Bobbio, Norberto. 2002. *Estado Gobierno y Sociedad*. México: FCE.
- Cabrero, Enrique. 2000. Usos y costumbres en la hechura de políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. *Gestión y Política Pública*, v. 9, n. 2. México: CIDE.
- Canto, Rodolfo. 2000. Políticas Públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana. *Política y Gobierno*, v. 9, n. 2. México: CIDE.
- Cerroni, Humberto. 1999. *Introducción al pensamiento político*. México: Siglo XXI.
- Daussauge, Mauricio. 2009. La literatura comparada sobre reformas administrativas. Desarrollos, limitaciones y posibilidades. *Política y Gestión Pública*, v. 18, n. 2. México: CIDE.
- De Soto, Hernando. 2003. *El misterio del capital*. México: Diana.
- Dror, Yehezquel. 2000. *La capacidad de gobernar*. México: FCE.
- Easton, David. 1999. *Esquema para el análisis político*. Argentina: Amorrortu.
- Fowler, Will. 2010. *Gobernantes mexicanos (tomo 2)*. México: FCE.
- Guerrero, Eduardo. 2002. Administración Pública, concepto y disciplina. en María del Carmen Pardo (coord.), *Teoría y Práctica de la Administración Pública*. México: INAP.
- Guerrero, Omar. 1982. *Teoría administrativa de la ciencia política*. México: UNAM.
- Guerrero, Omar. 1986. *Principios de Administración Pública*. Colombia: Escuela Superior de Administración Pública.
- Guerrero, Omar. 1999. *Del Estado gerencial al Estado cívico*. México: UAEM/Miguel Ángel Porrúa.
- Guerrero, Omar. 1997. Las políticas públicas antes de las ciencias de las políticas. *Política y Gestión Pública*, v. 6, n. 2. México: CIDE.
- Guerrero, Omar. 2000. *Teoría administrativa de la ciencia política*. México: Oxford.
- Guttman, Dan. 2004. De gobierno a gobernanza. *Gestión y Política Pública*, v. 13, n. 1. México: CIDE.

- Jeannetti, Elena. 1978. Administración pública y cambio social. *Estudios Políticos*, n.14. México: UNAM.
- Kelsen, Hans. 1969. *Teoría general del Estado*. México: FCE.
- La Boetié, Ettienne de. 2002. *Discurso de la servidumbre voluntaria*. Madrid: Taurus.
- Lahera, Eugenio. 2004. Economía política de las políticas públicas. *Revista Economía*, n. 2. México: IIE/UNAM.
- Lasswell, Harold. 2004. La orientación hacia las políticas. en Luis Aguilar, *El estudio de las políticas públicas*. México: M.A. Porrúa. [publicado por primera vez en inglés en 1954]
- López, Andrea. 2003. La nueva gestión pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual. *Serie Desarrollo institucional y reforma del Estado*, documento Número 68. Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- March, James y Johan Olsen. 1999. El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política. México. FCE.
- Martínez Morales, Rafael 1998. *Derecho Administrativo*. México: Harla.
- Moreno, Pedro. 1993. Exposición crítica de enfoques estadounidenses para el análisis de las políticas públicas. *Revista de Administración Pública*, n. 84. México: INAP.
- Muñoz, Ramón. 2006. Innovación Gubernamental. México: FCE.
- Ormond, Derry y Ele Loffler. 1999. Nueva gerencia pública: ¿qué tomar y qué dejar?. *Revista Reforma y Democracia*, n. 13. Caracas: CLAD.
- Pardo, María del Carmen. 2003. La modernización administrativa zedillista ¿más de lo mismo? *Foro Internacional*, v. 43, n. 1. México: COLMEX.
- Pardo, María del carmen. 2006. La gerencialización de la administración pública. *Foro Internacional*, v. 57, n. 4. México: COLMEX.
- Pardo, María del Carmen. 2010. La propuesta de modernización administrativa en México: entre la tradición y el cambio. *Foro Internacional*, v. 50, n. 2. México: COLMEX.
- Parra Luna, Francisco. 1998. El objeto olvidado de la sociología. *Papers* n. 56. España: Universidad de Barcelona.
- Pérez, Germán et. all. 2000. Evolución del estado mexicano (tomo 3). México: El Caballito.
- Plascencia, Adriana. 1994. *Gerencia Pública. Bases teórico conceptuales*. México: CNCPyAP.
- Popper, Karl. 2004. *La sociedad abierta y sus enemigos*. México: Paidós.
- Rose, Richard. 2000. *El gran gobierno*. México: FCE.

- Sánchez, Juan. 2006. El cambio institucional en la reforma y modernización en la administración pública mexicana. *Gestión y Política Pública*, v. 18, n. 1. México: CIDE
- Sánchez, Juan. 2008. La administración Pública de Vicente Fox: del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental a la Agenda de Buen Gobierno. *Espacios Públicos*, v. 12, n. 24. México: UAEM.
- Sánchez, Juan. 2010. La propuesta de modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón. *Revista de Administración Pública* n. 123. México: INAP.
- Sartori, Giovanni. 2002. *La política, lógica y método en las ciencias sociales*. México: FCE.
- Uvalle, Ricardo. 1984. *El gobierno en acción*. México: FCE.
- Uvalle, Ricardo. 2003. *La responsabilidad política e institucional de la administración pública*, México: IAPEM.
- Weber, Max. 1978. *Economía y Sociedad*. México: FCE.
- Wildasky, Aarón. 1999. ¿Administración sin jerarquía? ¿Burocracia sin autoridad?. en Naomi B. Lynn y Aarón Wildasvky (comp.), *Administración Pública, el estado actual de la disciplina*. México: FCE/CNCPyAP.

JOEL FLORES-MARISCAL

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México y Maestro en Estudios Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana. Actualmente es estudiante en el Programa de Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Correo electrónico: jr_joel_fm@comunidad.unam.mx