

La coordinación de las políticas en el ámbito público¹

Ramón Cardozo

Abogado de la Universidad Santa María, Maestría en Estudios Políticos Aplicados (Fundación Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas, España), Maestría en Ciencia Política (Universidad Simón Bolívar). Actualmente cursa el Doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad Simón Bolívar.

Profesor de pregrado y postgrado de la Universidad Monteávila. Profesor de la Escuela de Estudios Liberales de la Universidad Metropolitana.

Resumen

El tema de coordinación gubernamental, y de manera más amplia el de la coherencia gubernamental, ha tomado cada vez más relevancia en el ámbito de la investigación, sobre todo a partir de 1996, cuando la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) publicó su estudio "Building Policy Coherence, Tools and Tensions".

En ese estudio y en los posteriores, se ha señalado a la 'coordinación' como uno de los instrumentos claves para alcanzar una mayor coherencia en el proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas. En el presente trabajo estudiaremos algunos aspectos de la función de coordinación administrativa ejercida en el ámbito público por parte de los gobiernos y de sus Administraciones Públicas. Estableceremos en qué consiste y cuál es la finalidad de la función de coordinación administrativa, cuáles son las tareas de coordinación que deben cumplir los gobiernos, cuáles son los caracteres del ámbito social que inciden en la coordinación gubernamental y finalmente, cuáles son las limitantes para la coordinación gubernamental en el ámbito público.

Palabras claves: Administración Pública, Coherencia, Coordinación Gubernamental, Gobierno, Políticas Públicas.

Abstract

The subject of government coordination and, in a broader range, the matter of policy coherence, have acquired more and more relevance in the research field since 1996, when the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) published its study "Building Policy Coherence, Tools and Tensions". In this and further studies, coordination has been pointed out as one of the key instruments to reach a greater coherence in the process of elaboration and implementation of public policies. We will study some aspects of the administrative coordination role practiced by government and public administration. We will establish what the function of administrative coordination involves and its purpose, which coordination tasks our governments should fulfill, the characters of the social sphere that affect government coordination and finally the limitations for government coordination in the public sphere.

¹ Este trabajo forma parte de uno más extenso titulado "La coordinación gubernamental en la administración pública nacional venezolana (1958-1998)".

Introducción

Dentro del ya dilatado debate sobre el tamaño ideal del Estado, su papel y sus responsabilidades, uno de los aspectos sobre los cuales se ha alcanzado cierto consenso, es que, independientemente de la dimensión y competencias que tenga un determinado Estado, éste debe buscar la mayor eficiencia y eficacia posible² en el cumplimiento de las tareas que le sean asignadas. Son muchos los estudios y las experiencias que señalan la relación directa de los niveles de bienestar de un país con la fortaleza de sus instituciones públicas y con la calidad de las decisiones de sus gobiernos. Un pobre funcionamiento de las instituciones del sector público y una mala gestión gubernamental constriñe en alto grado el crecimiento sostenido de los índices de desarrollo, de bienestar y de equidad de una determinada sociedad. Así mismo, dada la complementariedad que existe entre el sector público y el privado para promover la competitividad nacional, una pobre gerencia pública se refleja en una reducción de la actividad económica y en desventajas competitivas del país dentro del comercio internacional.

Sin embargo, fortalecer las instituciones públicas y lograr niveles aceptables de eficiencia y eficacia en la actividad gubernamental no ha sido una tarea sencilla en esta era de la globalización, donde cada vez

más crece el número de factores tanto internos como externos que impactan y limitan la capacidad de acción del tradicional Estado-nación y sus respectivos gobiernos. Vivimos en un mundo cada vez más interdependiente donde los cambios políticos, económicos, sociales y tecnológicos se suceden aceleradamente; donde nuevos y poderosos actores se suman a la escena internacional obligando a los Estados – antiguos actores privilegiados– a ceder espacio a nuevas entidades multilaterales o supranacionales, a grandes empresas privadas transnacionales y a poderosas organizaciones no gubernamentales. A la par surgen peligrosas amenazas transnacionales que, como el narcotráfico o el terrorismo, son muy difíciles de combatir ya que no responden necesariamente a una lógica geográfica. Simultáneamente, en el interior de los Estados están surgiendo nuevas fuentes de tensiones, como por ejemplo las presiones de las bases de la sociedad buscando una mayor participación en la actividad de gobierno, o el debilitamiento de los partidos políticos como agentes de transmisión de las necesidades de la sociedad, y el fuerte posicionamiento de los medios de comunicación como actores en la escena política. Todo ello viene produciendo un aumento de la complejidad de las tareas que debe afrontar el Estado, del volumen de información que deben procesar y de los factores que deben ser considerados a la hora de tomar sus decisiones.

Dentro de los tradicionales problemas internos de los Estados –que afectan en mucho su eficiencia y que, además, se han venido agravando como consecuencia de las nuevas realidades a las que hemos hecho referencia– está el de la falta de coherencia de la acción gubernamental, entendiendo por coherencia la promoción sistemática del reforzamiento mutuo de las políticas a través de las distintas unidades gubernamentales, creando sinergias hacia la realización de los objetivos definidos³.

Enfrentar las fallas de coherencia de las políticas públicas se ha convertido en una prioridad de los gobiernos que buscan alcanzar niveles más altos de armonía y articulación entre las acciones de las distintas unidades de la Administración Pública, instrumento principal de la acción gubernamental, donde se presentan con mucha frecuencia: duplicación de esfuerzos, políticas contradictorias, conflictos entre

2 Dentro de las limitaciones que le imponen la búsqueda del bien común.

3 "Policy coherence (...) it involves the systematic promotion of mutually reinforcing policy action across government departments and agencies, creating synergies towards achieving the defined objectives", Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), *Policy Coherence*, OECD, GOV/PUMA (2003)4, 21 de marzo de 2003. Pág. 10

las distintas unidades, etc., lo cual se traduce generalmente en incumplimiento de los objetivos preestablecidos, gasto ineficaz, pérdida de tiempo y oportunidades, desgaste político.

El tema de coordinación gubernamental, y de manera más amplia el de la coherencia gubernamental, ha tomado cada vez más relevancia en el ámbito de la investigación, sobre todo a partir de 1996, cuando la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) publicó su estudio *Building Policy Coherence, Tools and Tensions*⁴. En ese estudio y en los posteriores, se ha señalado a la 'coordinación' como uno de los instrumentos claves para alcanzar una mayor coherencia en el proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas. Hoy en día 'la coordinación gubernamental', o coordinación de políticas, es entendida como un concepto amplio que debe ser traducido no sólo en la estructura, sino también en los procesos y en los métodos de trabajo de la Administración Pública con la finalidad de lograr el trabajo armónico de las distintas unidades del gobierno que formulan e implementan las políticas públicas. En el presente trabajo estudiaremos algunos aspectos de la función de coordinación administrativa ejercida en el ámbito público por parte de los gobiernos y de sus Administraciones Públicas: Estableceremos en que consiste y cuál es la finalidad de la función de coordinación administrativa, cuáles son las tareas de coordinación que deben cumplir los gobiernos, cuáles son los caracteres del ámbito social que inciden en la coordinación gubernamental y finalmente, cuáles son las limitantes para la coordinación gubernamental en el ámbito público.

La función coordinadora como una de las tareas de la administración

La conceptualización del término 'coordinación', referida a la actividad administrativa, se inicia con el francés Henry Fayol (1841-1925), uno de los pioneros del estudio formal y sistemático de la administración quien, inspirado en el método científico-experimental, va a publicar en 1916 su influyente tratado *Administración Industrial y General*⁵. Allí presenta un compendio de ideas, producto de su dilatada experiencia en la gerencia de una empresa francesa, sobre cómo debía la administración desempeñar su impor-

tante tarea en el manejo y dirección de las organizaciones. En ese importante estudio, Fayol define a la administración como una de las seis operaciones o *funciones esenciales* de una organización y presenta la primera clasificación que se hace de las tareas administrativas. Al respecto señala: "Administrar es prever, organizar, dirigir, coordinar y controlar"⁶. Esta definición-clasificación va tener mucho éxito y a partir de allí la gran mayoría de los autores de las Ciencias Administrativas van a referirse a ella, ya sea para adoptarla en su totalidad o para modificarla, suprimiendo algunas funciones y/o agregando otras.

De acuerdo con Fayol, la tarea fundamental de la gerencia es "conducir la empresa hacia su objeto"⁷, lo que específicamente sería asegurar la marcha de las seis operaciones o funciones esenciales de la empresa (técnicas, comerciales, financieras, seguridad, contabilidad y administrativa). Como sabemos, hoy en día el término 'gerencia' ha extendido su uso incluso a niveles intermedios de dirección, por lo que creemos que la acepción que le dio Fayol al término correspondería en nuestras organizaciones más bien a funciones vinculadas a la idea de dirección general.

El siguiente término que nos interesa es el de 'administración' el cual lo conceptualiza Fayol a través de sus tareas inherentes (planificación, organización, dirección, coordinación y control). La actividad administrativa, afirma el autor francés, no es patrimonio ni del jefe, ni de ningún cargo directivo específico, sino que al igual que las otras funciones esenciales, se distribuye a lo largo de la organización. Sin embargo, puntualiza que, para el caso de la gerencia, "ocupa en el papel de los grandes jefes un lugar tan grande que a veces puede parecer que ese papel es exclusivamente administrativo"⁸, creemos que este hecho ha llevado a que las funciones administrativas sean también llamadas funciones directivas.

Con respecto al término 'dirección', Fayol lo introduce como parte de la definición de "la administración" y, aunque advierte que podría ser estudiado aparte, cree que es conveniente que forme parte de él, entre otras razones porque "La mayoría de los principios de dirección son principios de administración. Administración y dirección se encuentran relacionados muy estrechamente"⁹. La misión de la dirección según Fayol es "hacer funcionar el personal" o "sacar el mejor partido posible de los agentes que

4 Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), *Building Policy Coherence, Tools and Tensions*, Public Management, OECD, Occasional Papers No. 12, 1996.

5 Henry Fayol, *Administración Industrial y General*, Traducción al español de A. Garzón del Camino *Administración Industrial y General*, Herrero Hnos. Sucrs. S.A. México, D.F., 1961. Pág. 135

6 *Ibid.*, 138

7 *Ibid.*, 139

8 *Ibid.*,

9 *Ibid.*, 138

componen su unidad”¹⁰. En nuestro parecer, esta definición se correspondería más bien con el concepto de mando, cuyo sentido es mucho más restringido que el de dirección. De hecho algunos autores posteriores a Fayol han preferido utilizar la denominación “función de mando” para referirse a la “función directiva” de Fayol.

Finalmente tendríamos a la coordinación. Este término forma parte de la definición que Fayol hace de la administración, lo que en otras palabras significa que la coordinación es una de las tareas de la función administrativa y ella consiste en “relacionar, unir, armonizar todos los actos y todos los esfuerzos”¹¹.

Creemos necesario explicitar este concepto en los siguientes términos: La función coordinadora tiene como propósito fundamental lograr la unidad de acción de los esfuerzos humanos y medios materiales disponibles con miras a lograr un determinado objetivo. Esta unidad de acción presupone que se dé la unidad de juicio de los actores respecto de los objetivos y el modo de alcanzarlos.

Las tareas de coordinación del gobierno

La consecución del bien común es una tarea de toda la sociedad bajo la conducción del de la autoridad pública. Aunque la responsabilidad de ser el rector del bien común es de todo el Poder Público, la misma recae de manera preponderante en el Poder Ejecutivo nacional o gobierno¹², a quien generalmente le corresponde la determinación de la dirección política de un país.

En nuestras modernas y complejas sociedades, las responsabilidades del gobierno con el bien común lo llevan a actuar sobre una amplia gama de materias que abarcan casi todos los campos de la vida social: seguridad, salud, educación, economía, industria, laboral, etc. Con la particularidad de que la forma de actuación del gobierno en cada uno de estos ámbitos no es la misma. En algunos campos le corresponde al gobierno actuar de forma directa y exclusiva como en el caso de la defensa nacional; en otros de forma directa, pero subsidiaria, como en el suministro del servicio eléctrico en las fronteras; en otros de forma directa y conjunta con entidades privadas, como en la salud; y por último, en algunos campos sólo le corresponde el establecimiento y manejo del marco

regulador para la actuación de los particulares, como en el caso de los mercados de capitales.

La organización que le sirve de soporte a la acción del gobierno es la administración pública. Buscando una mayor eficiencia en el cumplimiento de sus tareas, el gobierno divide y distribuye sus responsabilidades de acuerdo a la materia –salud, defensa, educación, etc.- entre los ministerios o secretarías que conforman el nivel superior de la administración pública nacional. Igualmente dentro de estos distintos campos, también le asigna tareas, con diferentes grados de autonomía con respecto a la dirección ministerial, a una gran variedad de organismos públicos muy especializados: institutos, fundaciones, agencias, empresas públicas, corporaciones regionales, etc.

En los regímenes democráticos, los grandes fines públicos y el tipo de intervención del gobierno generalmente están preestablecidos en las normas fundamentales del país, y han sido el producto de algunos consensos mínimos alcanzados a través de la historia en el seno de esas sociedades. Ahora bien, en cuanto a los contenidos concretos de esos grandes fines y la forma de alcanzarlos por parte de la autoridad pública, ellos son en su mayoría producto de un complejo proceso político administrativo, donde intervienen directa e indirectamente múltiples actores, pero cuyo impulso y rectoría, ha venido recayendo con el paso del tiempo, en el gobierno; sin que esto signifique que se desconozca el papel importantísimo que tiene el poder legislativo en este proceso.

Resumiendo, podemos decir que la acción del gobierno abarca un conjunto complejo y heterogéneo de responsabilidades, que implican distintos niveles de intervención sobre múltiples campos de la vida social y se realizan a través de diversas entidades públicas especializadas. Este accionar del gobierno, puede ser apreciado desde dos perspectivas, una externa donde vemos al gobierno actuando en la sociedad a través de intervenciones o políticas públicas con miras al bien común. Y otra, desde una perspectiva interna, donde el gobierno determina, desarrolla y controla las intervenciones públicas que va realizando. Las tareas específicas del gobierno vinculadas a la coordinación en cada una de estas perspectivas serían las siguientes:

Desde una perspectiva externa, el gobierno debe dirigir y coordinar a la sociedad hacia el bien común; para ello debe específicamente:

- Determinar, en última instancia y en coordinación con los otros poderes públicos, los

¹⁰ *Ibid.*, 255

¹¹ Henry Fayol, *Administration Industrielle et Générale*, Op. Cit., 139

¹² En sentido restringido.

finés y medios para que la sociedad pueda alcanzar su bien común.

- Promover, exigir y coordinar los aportes de los particulares para el logro del bien común de la sociedad
- Garantizar la subordinación de los fines particulares al bien común de la sociedad
- Actuar de forma directa y coordinada sobre algunos ámbitos de la vida social en procura del bien común de la sociedad.

Desde una perspectiva interna, el alto gobierno, debe dirigir y coordinar a la administración pública; esto conduce a que:

- Cada entidad pública, de acuerdo a sus competencias y a las directrices del alto gobierno, debe determinar sus objetivos específicos, e implementar los medios necesarios para alcanzarlos.
- El alto gobierno (Presidente y ministros) debe establecer la dirección de la acción gubernamental y coordinar las actividades de las distintas dependencias públicas que como una unidad bajo su dirección actúan sobre la sociedad.

Estas perspectivas nos muestran dos caras de la misma moneda. Ambos conjuntos de tareas, externas e internas, están correlacionadas y son parte un mismo proceso. Sin embargo, para el análisis de la función coordinadora del gobierno, se hace necesario estudiarlos por separado, ya que cada uno de ellos tiene sus particularidades y requerimientos para lograr la coordinación gubernamental.

Caracteres del ámbito público que inciden en la coordinación gubernamental.

La interdependencia en el ámbito público

Desde el punto de vista de su acción sobre la sociedad, diríamos que el gobierno de forma permanente y simultánea, a través de sus distintas dependencias, está desarrollando y aplicando en diferentes formas, múltiples políticas públicas sobre distintos ámbitos de la vida social con miras a lograr determinados fines públicos. Viendo de manera simplista esta realidad, podríamos imaginarnos un gobierno organizado por ministerios especializados que realizan de forma simultánea intervenciones sobre aquel sector social vinculado al área de su competencia. Ya sea para incidir directamente sobre algún problema

del área, o para coordinar a los actores particulares que inciden sobre ella, o para ambas cosas.

Sin embargo, esta visión no se corresponde con la naturaleza compleja del ámbito social. En la realidad, las múltiples y variadas intervenciones del gobierno, van producir efectos no sólo en el campo al que se dirigen específicamente, sino que también van a tener secuelas sobre otros campos conexos de la vida social –incluso sobre el mismo gobierno–. La sociedad no es un bloque de mármol donde los escultores van tallando cada una de las partes de la obra y la suma de esas intervenciones parciales e independientes logran un resultado final armónico. La sociedad, constituida por seres humanos interrelacionados de múltiples formas, y que además interactúan con la realidad natural que los rodea, es una unidad compleja e interdependiente. Joseph H. Fichter, describe este carácter social de la siguiente manera:

En la sociedad los seres humanos se hallan en mutua interdependencia y relación. El contacto recíproco, la comunicación y la interacción son tan esenciales para el individuo como para el grupo, de tal manera que sin ellas perecería la persona y el grupo cesaría de funcionar. Las personas y los grupos pueden relacionarse y se relacionan entre sí de muchas maneras, y la sociedad total es una vasta y complejísima red de relaciones sociales, es decir, de modos de interacción.¹³

En el campo de los estudios de las políticas públicas, son varios los autores que resaltan la interdependencia social como un determinante de las intervenciones del gobierno en la sociedad. Uno de los más importantes es William N. Dunn, quien establece la interdependencia como una de las principales características de los complejos problemas que se presentan en el ámbito político-social:

Los problemas públicos en un área (por ejemplo, energía) frecuentemente afectan problemas públicos de otras áreas (salud y desempleo). En realidad los problemas públicos no son entidades independientes (...) muy ocasionalmente se puede definir y resolver un problema independientemente de otro.¹⁴

Pasar por alto la interdependencia que se da en el ámbito social, puede llevar a que los efectos bené-

¹³ Joseph H. Fichter, *Sociología*. Editorial Herder, Barcelona, 1982. Pág. 221

¹⁴ William N. Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction*, Prentice Hall, New Jersey, 1994

ficos de una determinada política gubernamental sean contrarrestados por los efectos colaterales de otras políticas del mismo gobierno, o peor aún, que políticas gubernamentales encaminadas a buscar solucionar un determinado problema público, simultáneamente generen, en otras áreas, otros problemas de gran impacto para la sociedad. Por ejemplo, una política de desarrollo industrial dentro de los límites de una importante cuenca hidrográfica que a la larga termine afectando el suministro de agua para toda una región del país.

La interdependencia exige a los gobiernos entender que si bien es necesario, por razones de eficiencia, la división de sus tareas y responsabilidades entre distintas entidades especializadas de la administración pública, esta división es una ficción conceptual, porque esas áreas no son compartimientos estancos, sino que forman parte de una unidad interrelacionada. Por tanto, no se debe perder de vista que las acciones de las entidades gubernamentales especializadas impactan más allá de los ámbitos de su responsabilidad, y que el logro de los objetivos en cada ámbito específico supone la intervención en ámbitos conexos. De tal manera, que la única forma de alcanzar los objetivos de gobierno es entender la realidad social como un todo, y por lo tanto volver a unificar lo que conceptualmente se separó; en otras palabras, es necesario establecer mecanismos de coordinación para la elaboración e implementación de las intervenciones o políticas públicas desarrolladas e implementadas por las distintas entidades que componen el gobierno (coordinación interna), así como políticas gubernamentales destinadas a coordinar la acción de los particulares en la sociedad y mecanismos de coordinación entre los distintos poderes públicos (coordinación externa), como señalan Zampico y Jonh Maines:

*Las intervenciones sociales y del gobierno en la sociedad se han vuelto muy complejas. La interdependencia entre los problemas y las soluciones es común. Esto se refleja en la necesidad de intervenciones cooperativas tanto dentro y como entre las organizaciones del gobierno.*¹⁵

Sin embargo, aunque a primera vista, la necesidad de la coordinación gubernamental es evidente y pa-

reciera un problema cuya solución sólo requiere de voluntad y competencia administrativa, la realidad es otra. Si alcanzar la coordinación en la administración de negocios requiere de importantes esfuerzos, en el ámbito público la tarea de la coordinación gubernamental se complica aún más. Analicemos en este momento aquellos factores asociados al campo de la política que inciden en la posibilidad de lograr la coordinación de la acción de los gobiernos.

La incertidumbre en el ámbito social

El entendimiento humano es incapaz de abarcar de forma total la inagotable y compleja realidad donde se desenvuelve la acción del hombre. Herbert Simon denominó a esta condición con el término de 'racionalidad limitada', refiriéndose a que el hombre cuando actúa lo hace a partir de un limitado conocimiento de la realidad y de las consecuencias de su acción¹⁶:

*En realidad el ser humano tiene un conocimiento fraccionado de las condiciones que rodean a la acción y una ligera percepción de las regularidades y de las leyes que le permitirán deducir las consecuencias futuras a partir del conocimiento de las circunstancias presentes.*¹⁷

Como ya señalamos, la política se desenvuelve dentro del mundo de lo contingente, "donde lo que es podría ser de otro modo". De manera que el conocimiento práctico no puede prever con certeza cuáles van a ser los resultados de las acciones emprendidas sobre la sociedad. Por lo que podría decirse que el accionar del hombre en la sociedad se desenvuelve con un nivel importante de "incertidumbre". Al respecto señalan Zampico y Maines:

*Existe en muchos casos una brecha de conocimientos y comprensión acerca de que tipo de relación existe entre las salidas y resultados que son producidos. Hay frecuentemente muchos factores externos que se suman a las intervenciones del gobierno que son estudiadas. Y muchas no están bajo el control del administrador o incluso de la organización. Frecuentemente las dificultades provienen de la recolección de la data del problema.*¹⁸

¹⁶ Sin embargo, el mismo H. Simon, advierte que estos límites son variables y que "la conciencia de esos límites puede, por sí misma, alterarlos"

¹⁷ Herbert Simon. *Comportamiento Administrativo*. Op. Cit. Pág. 78

¹⁸ John Mayne, Eduardo Zampico-Goñi, *Effective Performance Monitoring: A Necessary Condition for Public Sector Reform*. en *Monitoring Performance in the Public Sector*. Transaction Publishers, Segunda edición, New Jersey, 1999. Pág. 20

¹⁵ John Mayne, Eduardo Zampico-Goñi, *Effective Performance Monitoring: A Necessary Condition for Public Sector Reform*, en *Monitoring Performance in the Public Sector*. Transaction Publishers, Segunda edición, New Jersey, 1999. Pág. 20

El carácter dinámico de las condiciones sociales

Esta "incertidumbre" se ve reforzada por el carácter "dinámico"¹⁹ de las condiciones sociales. La sociedad está en constante cambio. El hombre en busca de su bien, transforma la naturaleza e introduce cambios en el orden social de forma continua y permanente, porque el orden social, que deriva de un hombre perfecto, también lo es. En esa permanente labor del hombre sobre su entorno, se van produciendo en el seno de la sociedad importantes transformaciones, culturales, políticas, económicas, tecnológicas, demográficas etc. Es una utopía pretender alcanzar un orden perfecto que solucione de una vez por siempre todos los problemas del hombre sobre la tierra. Se solucionan algunos problemas y aparecen otros. Se hace patente entonces para los gobiernos la necesidad de revisar y modificar de forma constante sus intervenciones en la sociedad para lograr el bien común bajo las nuevas realidades que van apareciendo: "los cambios en la sociedad se convierten en norma. Políticas, metas y objetivos son modificados sobre la marcha para reflejar las condiciones en curso y las prioridades en evolución que van surgiendo"²⁰.

Sin embargo, percibir a tiempo qué y cómo se está transformando la sociedad no es tarea fácil. Algunos cambios sociales se dan tan rápido que hacen obsoletas a muchas políticas que se vienen aplicando. Russell señala al respecto:

*"problemas y soluciones están en constante flujo, de aquí que los problemas no quedan solucionados (...) Las soluciones a los problemas se vuelven obsoletas incluso cuando los problemas a los cuales están dirigidas no lo han hecho"*²¹.

Por otra parte, algunas transformaciones importantes, se pueden dar en forma tan lenta y profunda, que se hace muy difícil percibir sus efectos hasta el momento en que se ha creado una masa crítica que explota sorpresivamente ante nuestros ojos, como ocurre por ejemplo, en la incubación de las revoluciones. De tal forma que pudiera darse el caso de que la aplicación de algunas políticas gubernamentales hechas con la intención de mejorar una determinada situación, pudieran estar agravando problemas en curso que aún no han sido percibidos como tales por la sociedad.

*Los gobiernos que con ejemplares intenciones se hicieron cargo de muchos de los graves problemas sociales llegaron a la conclusión de que muchos de esos problemas escondían dimensiones inmanejables (éticas, religiosas, culturales, psicológicas), escurridizas a los instrumentos gubernamentales y, más aún, se dieron cuenta de que con su intervención habían provocado problemas nuevos y más espinosos.*²²

La "artificialidad" y la "subjetividad" de los problemas públicos

Como hemos dicho, los gobiernos tienen asignadas unas determinadas competencias o responsabilidades dentro de múltiples campos de la vida social. Sin embargo, las mismas están definidas *grosso modo*, cubren un amplio campo y son pensadas para muy largo plazo. Por tanto, los gobiernos, que no cuentan con recursos y tiempo ilimitados, se ven obligados a establecer mecanismos para focalizar y priorizar sus intervenciones en la sociedad.

Un concepto que viene a ayudar en este sentido es el de 'problema público', entendido como aquellas "necesidades no realizadas, valores u oportunidades para la mejoría que pueden ser alcanzadas a través de la acción pública"²³. Por supuesto, el uso del concepto no resuelve todas las dificultades relativas a la necesidad de priorizar las intervenciones del gobierno. No todos los problemas públicos "logran con la misma facilidad y certeza formar parte del temario de los asuntos públicos y colocarse entre los asuntos prioritarios del gobierno"²⁴. Es el espinoso problema de la agenda de gobierno aún en estudio y debate. Sin embargo, el concepto sí presenta interés y es muy utilizado a la hora de focalizar los estudios y las deliberaciones públicas sobre las políticas o intervenciones del gobierno en la sociedad. Aunque hay que advertir que el concepto presenta ciertas características que son también limitantes para la coordinación de las políticas gubernamentales y son los que denomina Dunn como la "artificialidad" y la "subjetividad" de los problemas públicos.

Los problemas públicos son "construcciones conceptuales"²⁵ del ser humano, producto de sus juicios acerca del bien del hombre en sentido general

19 Ver William N. Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction*, Op. Cit. 141

20 *Ibid.*, 21

21 Russell citado en Dunn. Op. Cit., 141

22 Luis F. Aguilar Villanueva. *Estudio introductorio en Problemas públicos y agenda de gobierno*. Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa. México. 1993. Pág. 56

23 William N. Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction*. Op. Cit. 142

24 Luis F. Aguilar Villanueva, Op. Cit. 23

25 William N. Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction*. Op. Cit. 142

y de su concreción en unas circunstancias determinadas. En este sentido, aunque los problemas estén sustentados sobre condiciones sociales objetivas, el estatus de problema público le vendrá dado por la valoración negativa de esas condiciones por parte de la sociedad y por la posibilidad de ser corregidas. Por ejemplo, mientras una sociedad le puede dar una valoración negativa a la baja expectativa de vida poblacional, otra podría valorarla de forma neutra, y no hacer de ello un problema público. Dunn manifiesta entonces que:

Los problemas públicos son posibles sólo cuando el ser humano hace juicios acerca de lo deseable que podría ser modificar una situación problemática dada. Los problemas públicos son producto de juicios humanos subjetivos; los problemas públicos también tienen que ser aceptados como definiciones legítimas de condiciones sociales objetivas; los problemas públicos son en consecuencia construcciones sociales, mantenidas y cambiadas²⁶

Por otro lado, la calificación de problema público va a depender de los criterios, en su mayoría subjetivos, de las personas que definen, seleccionan, clasifican, explican y valoran las condiciones externas donde se desarrolla el problema. Dunn, define este factor como la “subjetividad de los problemas públicos”:

Las condiciones externas que le dan elasticidad a un problema son definidas de forma selectiva, clasificadas, explicadas, y valoradas. Aunque allí hay un sentido en el que los problemas son objetivos, la misma data acerca de la polución puede ser interpretada de distintas formas.²⁷

Limitantes para la coordinación gubernamental en el ámbito público

Corresponde al gobierno la responsabilidad de que se produzca la unidad de acción en la sociedad, lo cual implica, el que no se persiga fines contrapuestos, o se busquen los fines a través de medios contrapuestos. Sin embargo, esta tarea tiene las siguientes limitaciones importantes derivadas de las características del ámbito público:

a.-**No es posible establecer de antemano todos los actores públicos y privados que deben ser coordinados.** Los fines públicos son construcciones

complejas, cuya determinación precisa no es posible hacerla bajo las condiciones de “incertidumbre” y el “carácter dinámico” de las condiciones sociales. Al no poderse determinar, de manera cierta e indiscutible, todos los factores que inciden en un determinado problema o situación, no se podrá determinar con total certeza cómo se relacionan dos fines públicos y tampoco se podrá saber si ellos se contraponen en alguna forma. Por otra parte, si no se puede determinar con total certeza cuáles son todas las consecuencias de las intervenciones públicas, tampoco se puede determinar si los medios utilizados para alcanzar un determinado fin se pueden contraponer de alguna forma, o si estos medios están afectando otros fines. En definitiva, es imposible determinar, involucrar y coordinar a todos los actores que están incidiendo en una determinada situación o que se van a ver afectados por una determinada política pública.

b.- **No es posible alcanzar la unidad de juicio respecto de los medios y fines públicos con base sólo en razones de carácter objetivo.** Lo expuesto en el punto precedente indica que la deliberación sobre fines y medios se hace bajo niveles significativos de incertidumbre. Recordemos también que, en el ámbito de lo práctico, lo natural es la multiplicidad de los medios aptos para alcanzar los fines, y por tanto la inexistencia de razones objetivas que construyan a la razón a optar “necesariamente” por alguna opción en particular. Bajo estas condiciones, se hace evidente que la unidad de juicio en el ámbito público no versa sólo sobre elementos objetivos. Si hacemos momentáneamente un aparte de las patentes influencias externas sobre las decisiones del gobierno, veremos que al lado de los criterios de carácter más o menos objetivo, sobre las circunstancias concretas en las cuales tendrá lugar la acción gubernamental y sobre sus posibles consecuencias, se dan por necesidad criterios de carácter subjetivo para lograr la unidad de juicio en las decisiones del gobierno. Juicios con base en la prudencia, experiencia, *auctoritas*, intuición, o en la capacidad de persuasión, son tan o más importantes que los basados en razones objetivas a la hora de tomar las decisiones. Ya Aristóteles había destacado que el buen juicio en la política venía asociado a la experiencia: “Así, cuando se trata de la política, el joven no es un discípulo apropiado, ya que no tiene experiencia de las acciones de la vida, y los razonamientos parten de ella y versan sobre ella”²⁸.

26 Ibid. 141
27 Ibid.

28 Aristóteles, *Ética Nicomáquea*, Biblioteca clásica Gredos, 89, Editorial Gredos, Madrid, 1993. pág. 132

c.- En un estado de derecho, la escogencia de fines y medios, no obedece necesariamente a criterios de eficiencia por parte de la autoridad, sino a criterios de justicia y bien común plasmados en la legislación. Uno de los precursores del estudio de la coordinación fue el norteamericano James D. Mooney. Para este autor “La comunidad de intereses es la base legítima de toda organización”²⁹, y afirma que “una verdadera coordinación debe estar basada en una real comunidad de intereses por conseguir un objetivo deseado”. Mooney identifica la ‘comunidad de intereses’ con el ‘interés común’³⁰, y éste a su vez lo diferencia del ‘interés particular’: “(...) un interés común, no constituye, por lo que respecta a la conciencia humana, una identidad de interés”. Sin embargo, para que se pueda dar la comunidad de intereses, estos bienes deben estar relacionados y por ello señala que:

*La única manera concebible de lograr una verdadera integración de todos los intereses del grupo en organización es utilizar políticas u orientaciones administrativas que puedan hacer una realidad más tangible para cada miembro del grupo aquella comunidad de intereses*³¹

Lo que está diciendo Mooney, en otras palabras, es que la justicia es la que sostiene la sociedad. Los miembros del grupo suman esfuerzos para el logro de un fin común, porque ese fin común, por razones de justicia, se revierte sobre ellos. Por supuesto no es el autor norteamericano, ni de cerca, el primero que ha dicho esto, pero es interesante para nosotros esta afirmación en boca de un importante estudioso de la administración y sobre todo por la vinculación que hace con la coordinación.

Traslademos entonces este razonamiento a la sociedad política. La razón de ser la sociedad política es el logro del bien común. Bien que es ‘común’, porque se realiza con la participación de ‘todos’, y porque “es apto de ser participado por todos y cada uno de los miembros de la sociedad”³². Este bien común no se identifica con la suma de los bienes particulares, sino que es un bien de rango superior

que los incorpora, como también podríamos decir que, a la vez, el bien particular de las personas, en cierto sentido, incorpora al bien común. La legitimidad de un determinado orden social se basa en esta relación de justicia, donde el hombre “está obligado a contribuir al sostenimiento y progreso [de la sociedad], que redundará en su propio beneficio, y correlativamente la sociedad tiene el derecho de exigir a los particulares tal contribución”³³. Si esta relación de justicia se rompe, la existencia de la sociedad peligrará. Por eso el ordenamiento jurídico, al cual está sometido la autoridad pública, está subordinado a la justicia y al bien común.

Los gobiernos no tienen entonces total autonomía para determinar fines y medios. La autoridad está sometida al imperio de la justicia de donde emana la ley. El orden jurídico le establece a la autoridad, bajo criterios de justicia, limitaciones a lo que se puede hacer o a la forma como se puede hacer. Por ejemplo, puede que sea muy eficiente para controlar el hacinamiento en las ciudades, hacer la distribución *manu militari* de la población en el territorio nacional. Sin embargo, este medio le está vedado por ley al gobierno. Sería injusto y contradictorio que el gobierno buscando el bien común de la sociedad, conculque derechos fundamentales de los miembros de ella.

Podría incluso darse el caso en el cual el gobierno, por razones de justicia, se vea obligado a establecer fines o medios que contradicen a los ya existentes, por ejemplo, en el caso de los barrios que de forma anárquica, ilegal y en muchos casos peligrosa para sus propios habitantes, proliferaron alrededor de las distintas ciudades del país, congestionando y afectando de forma importante la vida de esas urbes. Es posible que quizás sólo quede como alternativa justa, la de legalizar la tenencia de la tierra y dotar de servicios a los barrios que se hayan consolidado. Aunque ello signifique que el propio Estado contravenga su propia política urbanística.

En conclusión, en el ámbito público el criterio de eficiencia para el logro de la coordinación está supeditado a la justicia.

d.- En las democracias liberales el gobierno no es el único que determina los fines y medios para alcanzar el bien común, a la vez que sus decisiones se ven influenciadas por la acción de los otros poderes públicos. El poder público nacional, sobre el cual recae la responsabilidad de lograr material y

29 James D. Mooney, *Los principios de la Organización, en Administración Pública*, Dwight Waldo, Editorial Trillas, México, 1982. Pág. 111

30 El término ‘interés común’ es mucho más restringido que el de ‘bien común’, pero en este contexto podemos utilizarlo como equivalente.

31 James D. Mooney, *Los principios de la Organización*. Op.Cit. 111

32 Enrique Pérez Olivares, *El papel del Estado*. Op. Cit. 30

33 Rafael Preciado Hernández, *Lecciones de Filosofía del Derecho*. 3ª edición, Editorial Jus, México, 1960. Pág. 214

formalmente el bien común, está dividido para evitar la instauración de una tiranía. Pese a que la determinación de los fines públicos y las políticas públicas ha venido recayendo cada vez más sobre el gobierno, la acción del poder legislativo sigue siendo muy importante. Perfectamente puede darse el caso de que un congreso o parlamento imponga en contra de la voluntad del gobierno, un determinado objetivo público, o unos medios para alcanzar un determinado fin público. O que modifique en forma significativo los objetivos públicos y los medios para alcanzarlos dispuestos por el gobierno. En el ámbito de la relación entre poderes públicos, la unidad de juicio o coordinación se verifica fundamentalmente a través del consenso entre poderes, con todas las dificultades que esos procesos conllevan.

e.-En las democracias liberales, las decisiones últimas del gobierno sobre los fines y medios para alcanzar el bien común, también se ven influenciadas por la acción heterogénea de los particulares interesados en las distintas áreas. La política afecta e interesa a todos. La acción de gobierno dirigida a lograr el bien común, incide y afecta la vida de todos los miembros de la sociedad, quienes, por otra parte, deben contribuir al logro del bien común subordinando a él su actuación particular. De tal manera que los ciudadanos tienen el derecho y el interés de ocuparse de los asuntos públicos. La vida sana de la democracia depende en mucho de esta participación ciudadana. Allí donde los ciudadanos se desentienden de los asuntos públicos, la democracia termina por desaparecer. Aunque la tarea de determinar los fines y medios necesarios para alcanzar el bien común corresponde en última instancia al poder público, el diseño de los sistemas políticos democráticos establece múltiples vías de expresión e influencia del parecer de los ciudadanos sobre estos temas. De manera tal, que la labor del gobierno se realiza bajo los parámetros que imponen las reglas de la democracia: Estado de derecho, rotación de gobiernos, equilibrios de poderes, participación ciudadana, control por parte de la opinión pública, etc. Esta participación tan necesaria de los ciudadanos en la política, sin embargo, es fuente de muchas dificultades para la coordinación gubernamental. Lo natural de la sociedad es el pluralismo de ideas y la diversidad de intereses, por lo que la acción de los ciudadanos sobre el gobierno no tiende a ser homogénea. Al respecto Mayne y Zampico-Goñi afirman lo siguiente:

Muchas áreas de la actividad gubernamental están caracterizadas por la existencia de diversos tipos de intereses y de múltiples partes interesadas. En esa instancia, allí es frecuente que no haya consenso en metas y valores³⁴.

También Herbert Simón, señala al respecto:

Durante los tiempos de paz no hay un objetivo nacional que sea común y dominante. En cambio, hay muchos grupos de presión que piden legislaciones ventajosas para sí. Hasta el punto de que si estos grupos de interés tienen poder político, pueden lograr que el congreso apruebe leyes que reflejan sus objetivos variados y a menudo opuestos, y por lo tanto, las leyes parlamentarias le van a determinar objetivos opuestos a los múltiples órganos administrativos³⁵.

Por otro lado, muchas de las contradicciones sobre fines y medios en el seno de la sociedad no se dan solamente por choques de intereses, sino que se puede querer a la vez metas incompatibles sin darse cuenta de ello. El hombre puede simultáneamente perseguir fines contradictorios: Porque no ve la contradicción, porque no sabe exactamente qué quiere, porque no están claras las prioridades, porque no puede acabar con la contradicción. Esta realidad humana se refleja en el seno de la sociedad, donde se desean simultáneamente fines y medios contrapuestos: Quiere que bajen los impuestos pero, a la vez, quiere que mejoren los servicios públicos; quieren menos restricciones a libertad personal, pero quieren mayor seguridad personal; quieren que se desarrolle la industria y se multipliquen los empleos, pero no quieren contaminación ambiental. Por supuesto, todas estas metas contrapuestas se elevan a gobiernos y parlamentos, donde se termina adoptando, bajo presión popular, metas contradictorias. Limitar estas contradicciones depende en mucho, de que la ciudadanía tenga la mayor comprensión posible con respecto a los fines comunes.

Esta multiplicidad de fines y medios que se da en la sociedad en tiempos de normalidad es, a juicio de Herbert Simón, la causa por la cual los gobiernos democráticos son deficientes para coordinar su actuación:

³⁴ John Mayne, Eduardo Zampico-Goñi, *Effective Performance Monitoring: A Necessary Condition for Public Sector Reform*. Op. Cit., 21

³⁵ Herbert Alexander Simon, Donald W. Smithburg, Victor Alexander Thompson, *Public Administration*, Transaction Publishers, New Brunswick, 1991. Pág. 435

*La carencia de coordinación en la planeación y organización del gobierno, refleja la carencia de la coordinación en la sociedad, de quien depende el gobierno en una democracia. La coordinación racional de la planeación del gobierno con referencia a un fin dominante del gobierno no es posible sin un fin social dominante.*³⁶

El punto es muy importante para la coordinación y pone de relieve nuevamente el tema de la relación bien particular y bien común. De acuerdo con las citas de Herbert Simón, pareciera que sólo en determinados momentos, por ejemplo en guerra, existen en el seno de la sociedad “objetivos nacionales, comunes y dominantes” y, en cambio, la mayoría del tiempo lo que existe es una confrontación de intereses particulares, que luchan por imponerse al gobierno y le impiden coordinar con eficiencia. Esto es una verdad a medias y puede llevarnos a tener una visión distorsionada de la sociedad y del gobierno. Es cierto que, en determinados momentos críticos, pareciera que surgen en el seno de las sociedades “objetivos nacionales, comunes y dominantes”. Pero en realidad no es que ‘surjan’ estos objetivos, sino que los múltiples medios, que de forma natural existen en la sociedad para alcanzar el bien común, se restringen, por distintas causas, a muy pocas opciones y en algunos casos llegan a ser ‘unívocos’. Tal es el caso de la defensa frente a una invasión extranjera, cuando o nos defendemos o perecemos como sociedad. En esos momentos críticos, se exige y se entiende con mucha claridad, que todos los esfuerzos de los miembros de la sociedad se subordinen y se concentran en ese objetivo existencial. Ahora bien, en tiempos de normalidad, también sigue existiendo la necesidad de “objetivos nacionales, comunes y dominantes” si ello no se da corre peligro la existencia de la sociedad. El problema es que ahora, las circunstancias de normalidad permiten que se den múltiples vías para realizar el bien común, esto es, que se pueda alcanzarlo a través de múltiples medios y fines intermedios. Lo cual por supuesto hace más compleja su determinación en un momento dado, o sea, responder la pregunta: ¿Cómo se concreta aquí y ahora el bien común? Responsabilidad que, como ya dijimos, le corresponde en sentido material al gobierno. Por otra parte, en condiciones de normalidad, se sigue manteniendo el principio de subordinación de los bienes

particulares al bien común. Aunque también aquí, y ésta es una dificultad adicional, se le abren al ciudadano más vías para que con su acción particular pueda contribuir con el bien común, siendo la mayoría de ellas mucho más sutiles e indirectas que cuando se estaba en guerra con el enemigo. Ahora bien, si coordinación implica la armonización de los esfuerzos con miras a la unidad de acción, y esto presupone la unidad de juicio, éste a su vez se da sobre la comprensión del fin buscado. Para que el ciudadano pueda subordinar su actuación al bien común, es necesario que haya la mayor comprensión posible sobre en qué consiste el bien común en un momento determinado, qué exige de él el bien común y cómo se vincula ese bien común con su bien particular. Es Mooney quien ve esto claro:

*Una verdadera coordinación debe estar basada en una real comunidad de intereses por conseguir un objetivo deseado. Igualmente cierto es que una comunidad de intereses que sea verdadera, no sólo en lo objetivo sino también en la conciencia de cada cual, puede proceder únicamente de una comunidad de comprensión. Esto significa no solamente que la administración y los miembros deben entenderse entre sí, sino también que todos y cada uno deben comprender cuál sea el verdadero objetivo y, por tanto, que cada grupo representado en la organización debe comprender cómo y por qué la consecución de aquel objetivo es esencial para el bienestar de todos.*³⁷

Establecer en forma definitiva los contenidos del bien común es una responsabilidad que por esencia recae en el gobierno. Persuadir a la ciudadanía sobre la bondad y pertinencia de estos contenidos y de su vinculación con el bien de cada uno de los miembros de la sociedad, también es tarea del gobierno. Ahora bien, son muchos los factores (culturales, éticos, históricos, institucionales) que pueden afectar la posibilidad de que una determinada sociedad comprenda la importancia y se comprometa con unos determinados fines comunes. No hay garantía de que se pueda dar esa comprensión por parte de la sociedad y sin ello las posibilidades de la coordinación se ven muy limitadas.

Como hemos visto, los caracteres del ámbito público impiden que se pueda eliminar en un cien por ciento la presencia en la política de medios y fines

³⁶ Herbert Alexander Simon, Donald W. Smithburg, Victor Alexander Thompson, *Public Administration*, Transaction Publishers. Op. Cit. 435

³⁷ James D. Mooney, *Los principios de la Organización*. Op. Cit. 111 (subrayadonuestro)

sociales contrapuestos³⁸. Los fines y medios públicos que persigue la sociedad para concretar el bien común se definen en última instancia en la arena política, donde fines y medios, armónicos y necesarios, pueden desaparecer o simplemente no aparecer, Y, fines y medios, que se contraponen a los existentes, pueden hacer su entrada impunemente. Como dice Herbert Simón: “La coordinación se convierte esencialmente en un proceso político en vez de un proceso de relacionar planes para escoger un sistema de fines coherentes, aceptables y generales”³⁹.

¿Significa esto que el gobierno debe renunciar a la tarea de la coordinación? No. Lo que sí determina es que hay que aceptar que la actividad gubernamental sobre la sociedad se va, desarrollar inexorablemente con un cierto nivel de descoordinación, que los gobiernos y los constructores de los sistemas políticos deben intentar minimizar al máximo, sin poner en riesgo rasgos esenciales de la política –la justicia, la libertad, el pluralismo, la deliberación– que, en definitiva, también forman parte del bien común.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR VILLANUEVA, Luis, *Estudio introductorio en Problemas públicos y agenda de gobierno*. Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa. México. 1993.

ARISTÓTELES, *Ética Nicomáquea*, Biblioteca clásica Gredos, 89, Editorial Gredos, Madrid, 1993.

DUNN, William, *Public Policy Analysis: An Introduction*, Prentice Hall, New Jersey, 1994

FAYOL, Henry, *Administration Industrielle et Générale*, Traducción al español de A. Garzón del Camino *Administración Industrial y General*, Herrero Hnos. Sucs. S.A. México, D.F., 1961. \

FICHTER J., *Sociología*. Editorial Herder, Barcelona, 1982.

MARCH, James. y SIMON, Herbert., *Teoría de la Organización*, Editorial Ariel, Barcelona,

MAYNE J., ZAMPICO-GOÑI, E., **Effective Performance Monitoring: A Necessary Condition for Public Sector Reform**, en *Monitoring Performance in the Public Sector*. Transaction Publishers, Segunda edición, New Jersey, 1999.

MOONEY, J., *Los principios de la Organización*, en *Administración Pública*, Dwight Waldo, Editorial Trillas, México, 1982.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), *Building Policy Coherence, Tools and Tensions*, Public Management, OECD, Occasional Papers No. 12, 1996.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), *Policy Coherence*, OECD, GOV/PUMA (2003)4, 21 de marzo de 2003.

PÉREZ OLIVARES, Enrique, *El papel del Estado*, FORMA, Caracas, 2004.

PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael., *Lecciones de Filosofía del Derecho*. 3ª edición, Editorial Jus, México, 1960.

SIMON, Herbert, *El Comportamiento Administrativo*, Tercera edición argentina, Aguilar, Argentina, 1980.

SIMON, Herbert, SMITHBURG D., Thompson V., *Public Administration*, Transaction Publishers, New Brunswick, 1991.

38 La OECD, concluye en el mismo sentido: “El gobierno en un sistema político democrático necesariamente envuelve un grado de incoherencia”. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), *Building Policy Coherence: Tools and Tensions*. OECD, 1996. Pág.8

39 Herbert Alexander Simon, Donald W. Smithburg, Victor Alexander Thompson, Op. Cit. 435

Derecho y Democracia III

Primera edición, julio de 2012.
Diseño gráfico: María de Lourdes Cisneros.
Portada: Ambrosio Lorenzetti:
Alegoría del buen gobierno (anverso) y
Alegoría del mal gobierno (reverso).
Siena, 1317-1348
Hecho el depósito legal de ley.
Depósito Legal: pp200402CSI699
ISBN: 1690-8791

Editores

Angelina Jaffé (Coordinadora)

Rogelio Pérez Perdomo

Humberto Njaim

Adriana Boersner (Asistente a la coordinación)

Consejo Editorial:

Mirian Rodríguez

Guillermo Aveledo

Carmen Alguindigue

Oscar Vallés

Elsa Cardozo

Consejo Asesor:

Allan Brewer Carías

Joaquim Falcao

Héctor Fix-Fierro

Lawrence Friedman

Florencio Hung

Graciela Soriano

Diego Bautista Urbaneja

La revista *Derecho y Democracia* tiene como propósito realizar un aporte significativo y novedoso a la reflexión y discusión sobre los temas que sugiere el nombre escogido, especialmente abordar en forma sistemática y rigurosa los problemas que plantea el ordenamiento democrático en relación con el derecho así como, en forma más amplia aún, del derecho en relación con la política y, de este modo favorecer el surgimiento y desarrollo de un ámbito de investigación al respecto.

Los trabajos enviados deben por consiguiente corresponder al programa editorial anteriormente esbozado el cual se realizará preferentemente a través de un tema central monográfico; sin embargo aceptará también artículos no necesariamente vinculados al tema central.

Aunque la publicación está estrechamente relacionada con la Universidad Metropolitana la responsabilidad académica reposa en el Consejo Editor.

Se invita a los autores a enviar sus colaboraciones a Humberto Njaim, (correo e: hunjaim@unimet.edu.ve) o Angelina Jaffe (correo e: ajaffe@unimet.edu.ve), Universidad Metropolitana, Facultad de Estudios Jurídicos y Políticos, en un (1) original y dos (2) copias de su manuscrito acompañado de un disquete con programas editores que funcionen en ambiente Windows 3.0 o superiores.

La revista será arbitrada conforme a las costumbres académicas.