Administración pública y gobernanza en la segunda década del siglo XXI

Dr. en D. Jorge Olvera García
Rector

Dr. en E. Alfredo Barrera Baca
Secretario de Docencia

Dra. en Est. Lat. Ángeles Ma. del Rosario Pérez Bernal
Secretaria de Investigación y Estudios Avanzados

M. en D. José Benjamín Bernal Suárez
Secretario de Rectoría

M. en E. P. y D. Ivett Tinoco García
Secretaria de Difusión Cultural

M. en C. I. Ricardo Joya Cepeda
Secretario de Extensión y Vinculación

M. en E. Javier González Martínez
Secretario de Administración

Dr. en C. Pol. Manuel Hernández Luna
Secretario de Planeación y Desarrollo Institucional

Mtra. en Ed. A. Yolanda E. Ballesteros Sentíes
Secretaria de Cooperación Internacional

Dr. en D. Hiram Raúl Piña Libien
Abogado General

Lic. en Com. Juan Portilla Estrada
Director General de Comunicación Universitaria

Lic. Jorge Bernáldez García
Secretario Técnico de la Rectoría

M. en A. Emilio Tovar Pérez
Director General de Centros Universitarios y Unidades Académicas Profesionales

M. en A. Ignacio Gutiérrez Padilla
Contralor Universitario

Dr. en C. S. y Pol. Ranulfo Pérez Garcés
Coordinador del Centro Universitario UAEM Amecameca

Mtra. en Hum. Blanca Aurora Mondragón Espinoza
Directora de Difusión y Promoción de la Investigación y los Estudios Avanzados

iapem

Administración pública y gobernanza en la segunda década del siglo XXI

Roberto Moreno Espinosa

Coordinador

Este libro fue positivamente dictaminado
conforme a los criterios editoriales de la
Secretaría de Investigación y Estudios Avanzados

Administración pública y gobernanza en la segunda década del siglo XXI

Primera edición 2014

D.R. © Universidad Autónoma del Estado de México
Instituto Literario núm. 100 ote.
C.P. 50000, Toluca, México
http://www.uaemex.mx

ISBN: 978-607-422-544-0

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

Edición: Dirección de Difusión y Promoción de la
Investigación y los Estudios Avanzados

El contenido de esta publicación
es responsabilidad de los autores

Queda prohibida la reproducción parcial o total del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización por escrito del editor en términos de la *Ley Federal del Derecho de Autor* y en su caso de los tratados internacionales aplicables.

Eruviel Ávila Villegas
PRESIDENTE HONORARIO

CONSEJO DIRECTIVO 2013-2016

Mauricio Valdés Rodríguez
PRESIDENTE

Jorge Olvera García
VICEPRESIDENTE

Mario Quezada Aranda
TESORERO

Martha Hilda Gonzales Calderón
Carlos Alberto Acra Alva
Alejandro Castro Hernández
Gilberto Cortés Bastida
Benjamín Fournier Espinosa
Marcelo Martínez Martínez
Apolinar Mena Vargas
Francisco Osorno Soberón
Pedro David Rodríguez Villegas
José Alejandro Vargas Castro
CONSEJEROS

Roberto A. Rodríguez Reyes
SECRETARIO EJECUTIVO

CENTROS

Adriana Bazán Trousselle
POLÍTICAS DE GOBIERNO

Celia Martínez Paulín
PROSPECTIVA GUBERNAMENTAL

Raiza Dayar Mora
COMUNICACIÓN SOCIAL Y VINCULACIÓN

Constanza Márquez Aguilar
SECRETARIA GENERAL DE LA EGAMéx

Hortensia Zúñiga Bárcenas
CONTROL DE GESTIÓN

Jessica Castillo Pérez
DELEGACIONES REGIONALES

COMITÉ EDITORIAL

Guillermina Baena Paz
PRESIDENTE

Julián Salazar Medina
Roberto Moreno Espinosa
Miguel Ángel Márquez
VOCALES

Índice

Introducción 15

1ª PARTE. PERSPECTIVAS TEÓRICAS

Perfil contemporáneo de la administración pública y la gobernanza 27
Roberto Moreno Espinosa

Gobernanza, transparencia, buen gobierno y gestión pública: facetas del poder contemporáneo 57
Ricardo Uvalle Berrones

El carácter multifacético de la gobernanza 79
Jaime Espejel Mena
Misael Flores Vega

Gobernanza y políticas públicas para el Estado moderno 109
Maximiliano García Guzmán

Gobernanza y espacio público 131

Julio César Olvera García
Eduardo Gasca Pliego

Globalización y gobernanza: retos para la gestión metropolitana del siglo XXI 153

José Antonio Rosique Cañas
Rogelio Rodríguez Rodríguez

El redescubrimiento del papel de la burocracia en el modelo de gobernanza 183

Miguel Moreno Plata

Política social y nueva gobernanza pública local 215

Angélica Pérez Ordaz

Corrupción y ética en el ámbito público del Estado de México durante la primera década del siglo XXI 239

Oscar Diego Bautista

2ª PARTE. INVESTIGACIÓN APLICADA Y ESTUDIOS DE CASO

El uso de logotipos por los gobernantes: ¿una nueva forma de patrimonialismo? 261

Rolando Barrera Zapatan

Innovación gubernamental y gobernanza en los gobiernos estatales. Estudio de caso: entidades más pobladas de México 285

Juan Miguel Morales y Gómez

SOS ¿Y ahora quién podrá defendernos? La política educativa en el México del siglo XXI 305

Adriana Plasencia Díaz

La introducción del Seguro Popular de Salud en el Sistema Estatal de Salud del Estado de México 329

Georgina Contreras Landgrave
Carolina Tetelboin Henrion
Jaime Camacho Ruiz
Manuel Leonardo Ibarra Espinosa
Luis Ramón López Gutiérrez

Los Derechos Humanos hacia una nueva gobernanza: el derecho a la no discriminación en México y el impacto de la participación de la sociedad civil en los Derechos Humanos de la diversidad sexual 363

Carlos Fonseca Hernández
Ma. Luisa Quintero Soto

La profesionalización de los servidores públicos en la región oriente del Estado de México 377

Rafael Cedillo Delgado

3ª PARTE. ESTUDIOS INTERNACIONALES

La cultura administrativa y la sociedad civil: hacia la gobernanza eficaz 399

Donald E. Klingner

El diseño de las organizaciones municipales: modificaciones para la gestión territorial 413

Rita María Grandinetti

Reforma do estado e descentralização no Brasil contemporâneo: governos locais, eficiência e democracia 447

Ricardo Carneiro
Flávia de Paula Duque Brasil

O papel do estado na construção de alternativas de proteção social para segmentos vulneráveis: a experiência brasileira em anos recentes 479
Laura da Veiga
Bruno Lazzarotti Diniz Costa
Carla Bronzo

As atribuições da geração y e o "Sentido do trabalho" no setor público mineiro: o que esperam e desejam os especialistas em políticas públicas e gestão governamental 509
Kamila Pagel de Oliveira
Luciana Custódio

Planejamento estratégico governamental: uma abordagem neoinstitucionalista 541
Mauro Cesar da Silveira

Inovações metodológicas e participação social no planejamento metropolitano: a experiência de Belo Horizonte, Brasil 573
Roberto Monte-Mór
Murilo Fahel
Bruno França
João Teixeira

Os serviços de rádio e televisão no Brasil: um estudo à luz dos 20 anos da constituição da República de 1988 615
Luciana Moraes Raso Sardinha Pinto

Políticas de governo eletrônico em estados da federação brasileira: uma contribuição para análise segundo a perspectiva institucional 651
Marconi Martins de Laia

Segurança pública e participação social: que políticas "funcionam" e por quê? 689
Letícia Godinho
Betânia Peixoto
Eduardo Batitucci
Marcus Vinícius Cruz

RELACIÓN DE AUTORES 719

Introducción

La administración pública constituye una de las ciencias sociales que están en constante transformación y una de las que se encuentran íntimamente vinculadas al contexto regional, nacional y mundial, así lo constatan los cambios que ha manifiestado en las tres últimas décadas, tanto en el plano nacional como en el continental. En ese lapso hemos sido testigos de la irrupción y desarrollo de conceptos, enfoques y campos de conocimiento, tales como las políticas públicas o ciencias de políticas, la nueva gestión pública, el neoinstitucionalismo y recientemente el de la gobernanza, para citar a los más visibles; todos, sin embargo, indisolublemente asociados a la Administración Pública, ya sea desde una perspectiva disciplinaria o desde su acción como brazo ejecutor del Estado.

En perspectiva histórica, la administración pública atraviesa por momentos de grandes cambios que la perfilan como una disciplina con un estatuto teórico-aplicativo de grandes alcances, uno de ellos es, sin duda, el que se desprende de la secuencia que rodeó el estallamiento de la Revolución francesa; acontecimiento de impacto mundial que alumbró, entre otras cuestiones, al moderno Estado de Derecho, hizo posible el tránsito de súbditos a ciudadanos, la soberanía dejó de identificarse con el monarca en turno y se depositó en el pueblo; se impuso el principio de legalidad y de igualdad ante la ley, entre otros de los aspectos que se desencadenaron, y con ello se dio un salto cualitativo en las condiciones que dieron pauta para la fundación de la ciencia de la Administración Pública. Ésta tuvo en Carlos Juan Bautista Bonnin al precursor de una de las disciplinas sociales

que se ha venido cultivando desde el denominado antiguo régimen hasta nuestros tiempos, cuestión por demás extraordinaria sobre la que vale la pena reflexionar.

En la fase correspondiente al referido Estado de Derecho, la Administración Pública entra a todas luces en una nueva etapa, toda vez que el componente público inicia un proceso de desarrollo. Es importante destacar que durante el periodo comprendido entre los siglos XV y XVIII prevaleció el denominado patrimonialismo, dada la discreción con la cual fue gestionada la Administración Regia, si bien muchas de sus acciones bordaban en los asuntos de interés público, su manejo obedecía a la voluntad del monarca y de su Consejo y se esparcía territorialmente a través de los modelos desarrollados por las diferentes monarquías, así, por ejemplo, en España el dispositivo regional descansó en la figura y acción del corregidor castellano y a partir del establecimiento de la dinastía borbónica se hizo convivir con el sistema de intendencias que, mediante estudios y adaptaciones, fue extendido prácticamente a todos los dominios de aquélla en América. En el caso francés fue desarrollado el modelo quizá más exitoso de gobierno y administración territorial, así lo demostró el régimen o sistema de intendencias, sobre el que se montó el modelo napoleónico en la época del Estado de Derecho: el prefectoral.

La Administración Pública durante el periodo decimonónico vivió momentos de gran desarrollo a principio y mediados del siglo. En el arranque del siglo, la obra de Bonnin constituyó el acontecimiento más relevante; en el caso de la península ibérica, el granadino Javier de Burgos fue el más entusiasta de los cultivadores de la ciencia de la Administración Pública, al que siguieron otros como Alejandro Oliván, Francisco Agustín Silvela, José Posada de Herrera y Manuel Colmeiro, los dos últimos la hicieron convivir con el Derecho Administrativo. A mediados del siglo referido, fue en Alemania donde Lorenzo de Stein desarrolló el trabajo más elaborado de Ciencia de la Administración, en un periodo en el cual el Derecho Administrativo dominaba ya el panorama académico y de la función pública. Cabe destacar que en México, Luis de la Rosa publicó en 1852 su ensayo "La administración pública de México y medios de mejorarla" que es un claro ejemplo de un trabajo elaborado con el enfoque de la Ciencia de la Administración Pública, la cual el autor diferenció claramente del Derecho administrativo.

No obstante, la Ciencia de la Administración Pública fue eclipsada por el Derecho administrativo, fenómeno que se prolongó hasta mediados del siglo XX. Diversos factores se conjugaron para que se planteara entonces la necesidad del *retorno a Stein* y por tanto a la Ciencia de la Administración, cuestión que se tornó en una

obligación ante el excesivo formalismo del Derecho Administrativo, así como el contexto que presentaba la época de la posguerra y los retos y oportunidades que enfrentaban las administraciones públicas.

Para la segunda mitad del siglo XX, y de manera más marcada en el último cuarto, se desarrolló y presentó un escenario en el cual el liberalismo entra en una fase recalcitrante, lo que se suma a las crisis que presenta el capitalismo mundial, al abandono de modelos económicos proteccionistas y arribo a otros de franca apertura al exterior, y un periodo en el que el sistema democrático de gobierno se extiende a los países de la región de América Latina y el Caribe. En este ambiente la nueva gestión pública irrumpe como estrategia para remontar el modelo burocrático, buscando alcanzar mayores niveles de eficacia y eficiencia; a través de la importación y adaptación de tecnologías probadas por el sector privado, se destaca asimismo la gestión por resultados y una mayor responsabilización de directivos y de la propia administración pública.

El cierre de ese siglo y el inicio del XXI evidencian un protagonismo creciente de la sociedad civil, que manifiesta cada vez una mayor diversidad, pluralidad y dinamismo, lo que va dando forma a la denominada gobernanza; de igual forma las nuevas formas de comunicación y proliferación de redes sociales, generan condiciones en las cuales los actores no gubernamentales, sociales y privados se suman a los gubernamentales y servidores públicos para la formulación o hechura de las políticas públicas, su implementación y evaluación. De esta manera se van marcando las tendencias futuras, en las próximas décadas la administración pública estará asumiendo nuevos retos, nuevas acciones que ahora ya se dibujan en el horizonte y mañana serán una categórica realidad.

Con el objeto de impulsar la investigación y la cooperación académica, se ha promovido por parte de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), a través de la Secretaría de Investigación y Estudios Avanzados (SIyEA) el desarrollo de varios textos, entre los cuales se encuentra el presente. En el caso particular fue factible reunir un conjunto de expertos nacionales e internacionales en problemas y asuntos inherentes y afines a la disciplina de la Administración Pública y al novedoso campo de la gobernanza; considero que el resultado final es de suma relevancia, toda vez que se recrean aspectos teóricos, de investigación aplicada y de estudios de caso que serán de interés para un público especializado y diverso.

Aprovecho para expresar mi agradecimiento a nuestra institución, la cual demuestra una vez más que la orientación de la política de investigación continúa por rumbos

alentadores y estimulantes; asimismo manifiesto un amplio reconocimiento a cada uno de los autores que hicieron posible la presente investigación.

De igual forma, brindo mi agradecimiento al Licenciado Jorge Enrique Pérez Lara quien fungió como asistente de investigación a lo largo de la preparación y desarrollo del trabajo; sus labores fueron múltiples y determinantes para llegar a buen término, cabe destacar su amplia disposición y compromiso para cubrir de manera óptima las actividades que le fueron encomendadas, en donde demostró una vez más su capacidad para el desarrollo de investigación en el ámbito de las ciencias político-administrativas.

La estructura del libro está organizada en tres grandes apartados, el primero de ellos incluye los capítulos que aportan elementos fundamentales para el desarrollo de la teoría de la administración pública y la gobernanza; en el segundo se sitúan los capítulos considerados como investigaciones aplicadas o bien como estudios de caso. En el tercer apartado incluimos las aportaciones de invitados internacionales. En cada capítulo encontramos aportaciones originales que de conjunto integran una unidad investigativa que pretende analizar las tendencias de la administración pública y la gobernanza en el plano nacional e internacional en este ya entrado siglo XXI.

Estamos seguros de que la presente publicación será un texto útil para diversos cursos en el campo de las ciencias políticas y administrativas, constituirá también un medio de consulta para la función pública; de igual manera se busca aportar elementos para contribuir en el desarrollo de una disciplina cuyo cultivo deviene, desde hace ya varios siglos, así como también al estudio de la moderna gobernanza, la que se desarrolla a pasos acelerados. A continuación presentamos el contenido fundamental de los capítulos incluidos en cada uno de los tres apartados.

El suscrito realiza un estudio diacrónico del proceso de construcción histórica de la Ciencia de la Administración Pública, a través de una periodización que parte de la época del Estado absolutista, continúa con el análisis de las condiciones que dan lugar al Estado de Derecho y a la Administración Pública que le es inherente; destaca el proceso y condiciones que predominan en el enfoque jurídico, en el estudio del fenómeno publiadministrativo y las implicaciones que de ello se derivan, que se expresan en el amplio desarrollo del Derecho administrativo y en el subdesarrollo de la Ciencia de la Administración Pública, cuestión que se revierte hacia mediados del siglo XX. Se cierra este capítulo con los planteamientos fundamentales que caracterizan a la gestión pública y a la gobernanza.

Ricardo Uvalle Berrones destaca aspectos fundamentales de asuntos vertebrales de la gestión pública, la transparencia, el buen gobierno y la moderna gobernanza. Como factores básicos en el juego del poder subraya que el núcleo de la gobernanza se encuentra fuertemente relacionado con la capacidad de los gobiernos para dirigir, convocar e incentivar a la sociedad civil a participar en la toma de decisiones y por supuesto volver a esta última copartícipe de la solución de los problemas sociales.

Por su parte, Jaime Espejel Mena y Misael Flores plantean que la nueva gobernanza deja de lado la tradición de que el gobierno debe solucionar las problemáticas sociales por sí mismo, pues se debe pasar a un estado en el que los actores sociales, privados y públicos deben coordinarse para darle solución conjuntamente a las distintas problemáticas sociales y atender, de esta manera, los asuntos públicos prioritarios para los diversos públicos a los que atiende la administración pública.

En este mismo apartado de perspectivas teóricas, Maximiliano García plantea que la gobernanza y las políticas públicas propician el tránsito de un gobierno uniforme, regido por normas y sometido a la jerarquía y el centralismo de las decisiones, hacia una concepción más abierta, flexible y descentralizada, con lo cual se presenta un panorama de las tendencias contemporáneas de una gobernanza participativa por definición.

Eduardo Gasca Pliego y Julio César Olvera, dentro de su colaboración, *Gobernanza y espacio público* explican cómo el espacio público abarca más allá de lo gubernamental, puesto que no es exclusivo de lo estatal, sino que es una esfera en la que participan diversos actores: políticos, económicos, sociales, etcétera. Es precisamente dentro de este espacio público donde lo público-social y lo público-gubernamental, convergen, cooperan y se complementan uno al otro, nos explican con abundantes argumentos.

José Antonio Rosique Cañas y Rogelio Rodríguez reflexionan sobre la globalización y la gobernanza dentro del marco de coordinación de las zonas metropolitanas, plantean que entre la coordinación metropolitana y la nueva gobernanza hay vínculos significativos, puesto que de la primera se generan acuerdos con la inclusión de otros actores más allá del gobierno, pues de otra manera el interés público quedaría al margen, y convierte a la *coordinación* en una simple estrategia de asociación coyuntural y poco estable que no se ajusta a los principios de la nueva gobernanza.

Miguel Moreno Plata realiza un análisis donde plantea el supuesto de que el desarrollo de los paradigmas emergentes en la Administración Pública contemporánea está condicionado por la limitación de la racionalidad burocrática, la cual es persistente aun en los modelos denominados posburocráticos y el de la gobernanza. Desde esta perspectiva resulta un imperativo fijar nuestra atención en el papel de dicha racionalidad y en la necesidad de perfilar una profesionalización de la misma cada vez más sólida y consistente, a fin de enfrentar los múltiples y diversificados retos que presenta la complejidad, diversidad y dinamismo de las sociedades contemporáneas.

Continuando con los aportes teóricos, Angélica Pérez Ordaz argumenta que una adecuada política social redunda en el buen desempeño económico y social del territorio, y es así que la gestión pública adquiere un rol relevante en la legitimación y viabilidad de los gobiernos. En este contexto la participación ciudadana se erige como una condición previa para mejorar la acción gubernamental y la confianza en la gestión local.

Cerrando el apartado de los estudios con un tinte teórico, Oscar Diego Bautista puntualiza que es necesario comprender los valores éticos para impulsar y lograr su institucionalización dentro del entorno social. Concluye diciendo que la corrupción es un vicio existente tanto en gobernantes como en gobernados y, si bien los valores éticos se encuentran regulados en el marco jurídico estatal, es vital fortalecerlos y rescatarlos dentro de la sociedad a fin de abatir los índices de corrupción existentes.

El segundo apartado referente a las investigaciones aplicadas y/o estudios de caso lo inicia Rolando Barrera Zapata (q.e.p.d.), con el capítulo denominado "El uso de logotipos por los gobernantes: ¿Una nueva forma de patrimonialismo?" donde plantea un tema realmente interesante y original; sostiene que los gobernantes en turno se preocupan por elaborar una imagen pública mediante el uso de recursos públicos, esto con el fin de incidir en la percepción de los ciudadanos y lograr su confianza.

Continuando con el segundo apartado, Juan Miguel Morales y Gómez aborda un estudio de caso sobre la innovación en los portales electrónicos en los gobiernos estatales de México, Puebla, Veracruz, Distrito Federal, Jalisco y Guanajuato. En el estudio se ratifican estilos y tendencias importantes, como que los gobiernos perredistas en México son más proclives a fomentar la participación ciudadana que los gobiernos panistas y priistas, con lo cual se promueve una mayor gobernanza.

En el siguiente capítulo, Adriana Plasencia Díaz plantea un panorama desalentador del sistema educativo en México, sostiene que la alternancia política trajo consigo grandes esperanzas de cambio y mejora, pero éstas fueron desapareciendo, conforme los gobiernos de la alternancia siguieron con las prácticas del antiguo régimen. De igual forma realiza una crítica al modelo neoliberal que al ser implantado agudizó problemas históricos como la pobreza y la desigualdad, además la calidad educativa se rezagó aún más.

Por su parte Jaime Camacho Ruiz y colaboradores plantean el proceso histórico y evolutivo de la cobertura de salud pública en el Estado de México; asimismo realizan un análisis del proceso legislativo que tuvo lugar para la creación del seguro popular, pasando posteriormente a describir la normatividad en la prestación de los servicios de salud en el Estado de México, lo que nos permite un acercamiento a las políticas públicas en esta materia.

Carlos Fonseca y María Luisa Quintero plantean la problemática que han sufrido los grupos vulnerables en México debido a la discriminación, para ello realizan un recorrido histórico sobre las diferentes reformas a las leyes y reglamentos que han impulsado el mejoramiento en el nivel de vida de esos grupos en México.

Para finalizar el segundo apartado, Rafael Cedillo Delgado plantea que los municipios que se encuentran dentro de la zona oriente del Estado de México reflejan bajos índices de profesionalización; además afirma que institucionalizar e implementar el Servicio Civil de Carrera en el ámbito municipal dejaría de lado inercias políticas y obstáculos coyunturales, lo que coadyuvaría a una mejora en la calidad de la administración pública en los municipios mexiquenses.

El tercer gran apartado de los que dividen el libro comprende un espacio donde colaboradores internacionales nos brindan estudios teóricos y de caso referentes a la gobernanza. En primer término Donald E. Klingner analiza la relación entre la sociedad civil, la cultura administrativa y la reforma de la administración pública, en un momento en que los asuntos públicos serán cada vez más atendidos por instancias públicas, así como por parte de la ciudadanía y de la sociedad civil en su conjunto, lo que plantea pasos fundamentales en el avance de la gobernanza de nuestro tiempo.

Rita María Grandinetti realiza un análisis de los municipios conurbados de la zona de Rosario, Argentina descubriendo que las administraciones municipales se han adaptado a las nuevas realidades, pues con su crecimiento han adquirido

nuevas responsabilidades; desde esta perspectiva, la inversión en tecnología es primordial para dichos gobiernos. Encuentra que la totalidad de los municipios manifiestan haber incorporado las tecnologías de la información, aunque con diferentes alcances de acuerdo a los recursos disponibles.

Por su parte, Ricardo Carneiro y Flávia de Paula Duque Brasil en su capítulo "Reforma do estado e descentralização no Brasil contemporâneo: governos locais, eficiência e democracia", exponen el proceso de descentralización de la administración pública en Brasil, el cual se dio a partir de la constitución de 1988 pues asignó mayores atribuciones a los gobiernos locales, por lo que la estructura del empleo público sufrió una modificación radical, debido a que 20 años después los gobiernos locales emplean a la mitad del total de los burócratas en Brasil, lo que es ampliamente significativo en la región de Latinoamérica y El Caribe, y no se diga en México en donde el municipio aún adolece de fuertes limitantes técnicas y niveles de profesionalización.

Laura da Veiga, Bruno Lazzarotti Diniz Costa y Carla Bronzo Ladeira Carneiro con su aportación "O papel do Estado na construção de alternativas de proteção social para segmentos vulneráveis: a experiência brasileira em anos recentes", afirman que al final de la primera década del siglo XXI, el Estado de Bienestar Social en Brasil es más amplio y completo, ahora tiene un componente no contributivo de protección social más sólida, más organizada e institucionalizada en términos federales. Sin embargo, también plantea que todavía existen varios desafíos, tanto en términos de estrategias como de los aspectos sustantivos de la política social, así como desde el punto de vista institucional.

Kamila Pagel de Oliveira y Luciana Custódio en su capítulo "As atribuições da geração y e o "sentido do trabalho" no setor público mineiro", explican la necesidad de adoptar nuevos modelos de gestión pública para mejorar el gasto público, eficientándolo y disminuyendo la presión sobre las finanzas públicas locales. Se plantea la pertinencia de la implantación de la relación cliente-beneficiario, adoptando prácticas de la administración privada, esto con el fin de hacer más eficiente al ente burocrático.

A continuación encontramos a Mauro Cesar da Silveira quien en el capítulo "Planejamento estratégico governamental: uma abordagem neoinstitucionalista", plantea la importancia de la relación políticos-planificadores; señala que ésta debe ser estrecha para que las políticas públicas puedan tener impactos relevantes en la población objetivo. Se hace referencia a la importancia de que los planificadores

de las políticas públicas se asocien a los políticos para que entre ambos formulen las acciones de gobierno que se deberán implementar a fin de lograr mayor efectividad e impactos.

Roberto Monte-Mór, Murilo Fahel, Bruno França y João Teixeira en su aportación "Inovações metodológicas e participação social no planejamento metropolitano: a experiência de Belo Horizonte, Brasil", analizan el proceso de elaboración del Plan Maestro para el Desarrollo Integrado de la Región Metropolitana de Belo Horizonte, pasando a un análisis de las estrategias metodológicas innovadoras adoptadas en dicho plan, lo cual resulta ampliamente novedoso e ilustrativo de los procesos que se viven en las regiones metropolitanas.

Luciana Moraes Raso Sardinha Pinto, en su capítulo "Os serviços de rádio e televisão no Brasil: um estudo à luz dos 20 anos da constituição da República de 1988", realiza un estudio de las vicisitudes por las que ha atravesado la prestación de los servicios de radio y televisión en Brasil; se desarrollan asimismo, los conceptos fundamentales en estas materias, y se realiza una breve reseña histórica de estos trascendentales servicios en el ramo de la política pública y de las telecomunicaciones.

Enseguida encontramos a Marconi Martins de Laia quien en su capítulo "Políticas de governo eletrônico em estados da federação brasileira: uma contribuição para análise segundo a perspectiva institucional" destaca que el *e-gobierno* representa una oportunidad de transformación de la administración pública, pues agiliza la atención de las demandas ciudadanas, propicia canales de comunicación con la sociedad, al igual que permite una mayor participación de la sociedad civil en los asuntos públicos, lo cual fortalece a las políticas gubernamentales así como a las políticas públicas.

Finalmente, Letícia Godinho, Betânia Peixoto, Eduardo Batitucci y Marcus Vinícius Cruz, en el capítulo, "Segurança pública e participação social: que políticas "funcionam" e por quê?" plantean cómo la reciente introducción de los enfoques participativos dentro de la seguridad pública implican una posibilidad de democratizar las prácticas del sistema de seguridad y justicia penal brasileños.
En suma, el elenco de autores reunidos en el presente volumen hace posible brindar una panorámica de las tendencias de la administración pública y la gobernanza; de igual manera constituirá un testimonio del intercambio y cooperación académica entre instituciones de nuestra entidad, del estado de Minas Gerais, Brasil, de Rosario, Argentina y de la Unión Americana.

Para concluir es pertinente comentar que la iniciativa de la SIyEA de continuar promoviendo redes de cuerpos académicos y grupos de investigación, nos ha dado la pauta para la promoción de éstas. En nuestro caso se conformó la Red de cuerpos académicos y grupos de investigación: "Gestión, sustentabilidad y políticas públicas en gobiernos locales", en donde participan instituciones y académicos de los países mencionados, por lo cual esta investigación es también resultado de las sinergias que se están logrando y que, seguramente, se potenciarán en un futuro próximo.

1a
PARTE

PERSPECTIVAS TEÓRICAS

Perfil contemporáneo de la administración pública y la gobernanza

Roberto Moreno Espinosa

PLANTEAMIENTO INTRODUCTORIO

La administración pública se desarrolla en paralelo al Estado moderno. Las condiciones fundamentales que dan lugar a éste son coincidentes con el gran movimiento que conocemos como Renacimiento, que tuvo su cuna y foco de desenvolvimiento en las ciudades italianas de Florencia, Génova, Milán y Venecia, entre otras. En este sentido, el proceso tiene un momento clave en la firma del Tratado de la Paz de Westfalia pues fue determinante para la delimitación de los estados de la Europa Continental. Diversos factores se conjugaron en dichas coordenadas espacio–temporales para hacer posible la construcción de la entidad política por antonomasia: el Estado moderno, constituye la expresión más evidente de la organización política a la que se somete a las sociedades modernas, este arreglo político prevalece hasta la actualidad; desde luego con transformaciones fundamentales que van desde su propia consolidación, hasta la actual agrupación de países en diversas regiones, áreas y alianzas que cobran la forma de tratados de libre comercio o uniones, en donde destaca la más elaborada y compleja: la Unión Europea (UE). Expresión de una síntesis histórica, de la globalización creciente, de una interestatalidad, supraestatalidad, así como de la interdependencia e integración en diversos ámbitos como la libre circulación de bienes, servicios, capitales y fundamentalmente de personas.

No es casual que haya sido Italia uno de los espacios en donde tuvo lugar el desarrollo del Estado moderno, toda vez que el asiento del poder espiritual se

focalizó en la península italiana; sin embargo, administraciones como la de Inglaterra, España, Austria, Países Bajos y Francia lograron una modernización más acelerada que la de los estados italianos. Dada su ubicación geográfica y las transformaciones tempranas de su régimen político, Gran Bretaña es, sin duda, el país que logra una pronta modernización y también da a luz uno de los regímenes políticos clásicos, el parlamentario,[1] en el cual se dio un interesante proceso que va desde la época en que el rey gobernó con plenas facultades hasta la actualidad, en que *reina pero no gobierna*. Los países del continente por su parte, lo van haciendo en momentos diferenciales y altamente conflictivos; España en su contexto logra dar pasos fundamentales como consecuencia de los grandes descubrimientos, puesto que ello propició el acercamiento y a la postre la unficación de los reinos de Castilla y Aragón, resultado del matrimonio de Isabel de Castilla y Fernando de Aragón, así como la ampliación a escala intercontinental del Imperio español, que logró, cuestión extraordinaria, erigirse como un Imperio de mayor cobertura que la alcanzada por el Imperio romano en su momento, además de fortalecer las condiciones para el desarrollo de la dinastía de los Habsburgo que hizo posible que en los dominios del Rey Carlos V "no se ocultara el sol", dinastía que en la península sobrevivió hasta el reinado de Carlos II y cuya muerte, al no dejar descendencia real, desencadenó una lucha sin cuartel en la cual participaron prácticamente todos los países de la Europa central y occidental.

Por su parte, el Estado francés también logra una pronta modernización derivada de su estratégica geopolítica, de su audaz diplomacia, pero quizá más por el modelo político–administrativo que fue perfilado desde la época del *ancien regime,* el cual Alexis de Tocqueville plasma magistralmente en su libro de madurez *El antiguo régimen y la revolución*, así, cabe destacar el sistema de intendencias que tantos frutos le redituó a la clase política francesa. En efecto, la delimitación territorial de las intendencias al frente de las cuales se ubicó al intendente y en las subdivisiones a los subdelegados que hicieron posible que desde la época del absolutismo "treinta intendentes gobernaran a Francia" pero que también lograron exprimir y supeditar más allá de lo conveniente al municipio francés, tanto que las parroquias no eran modificadas sino con la voluntad del itendente, quien a su vez solicitaba autorización e informaba al Consejo del Rey, ubicado en París, la ciudad de donde emanaban las instrucciones.

[1] Las condiciones que vivía Gran Bretaña en el siglo XVII y el surgimiento del régimen parlamentario conformaron los objetos de estudio que dieron motivo a Thomas Hobbes para dar forma a dos de los grandes tratados de ciencia política clásicos: el *Leviatán* y el *Behemoth*.

Fue de tal magnitud y elaboración el modelo, sistema o régimen de intendencias, que con leves transformaciones se tornó en artículo de exportación, tal como plantearé más abajo.[2] De momento basta con señalar que en las colonias españolas, ya en la época de la dinastía Borbona, dicho sistema se fue implantando de manera paulatina. En la Nueva España esto se logra finalmente hacia 1786, fecha en que se legisla y publica la *Real ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva España*, documento que llega al virreinato en 1787 y que más allá de su destacado y detallado diseño, trajo consigo un mensaje de modernización en donde se plasma la racionalización de la acción gubernamental concretada en las denominadas cuatro causas: justicia, policía, hacienda y guerra; marcó de paso la fase terminal del imperio español, puesto que el modelo al que aludo inició su vigencia a escasos 23 años del estallido del movimiento independentista y a los 34 de su consumación; no cabe duda, una gran reforma modernizadora que acabó en fracaso para el imperio que hasta entonces era el de mayores alcances mundiales, toda una paradoja.

El modelo de intendencias en Francia dio lugar a la centralización político-administrativa más refinada de la que se tiene memoria, además de Tocqueville, Brian Chapman ha estudiado a detalle tal fenómeno en sendas obras: *La administración Local en Francia* y *Los prefectos y la Francia provincial*, al primero le proporcionó los elementos para desarrollar una de las tesis que explican el modelo que se erigió en la premisa básica del modelo prefectoral de factura napoleónica que sintetizó en la frase: "La centralización no es obra de la Revolución sino del antiguo régimen" y a Napoleón Bonaparte el recurso para montar ejércitos y ejercer un mando desde el que promovió la modernización de Francia y a continuación la de la mayor parte de la aludida Europa continental; fue tal la trascendencia de la Revolución y de la obra napoleónica que las ondas espacio–temporales que tuvieron su núcleo en aquella época aún reverberan en nuestro tiempo.

Retornando al territorio italiano y al proceso de diferenciación entre el poder espiritual y el temporal, es preciso destacar que en la medida en que se fue fortaleciendo el naciente Estado moderno, la Iglesia y el papado intentaron mantener el control tanto del poder espiritual como del temporal, que no cejaba

[2] Anne Roberto Jacobo Turgot retrata fielmente las condiciones que vivía el municipio francés en los años que antecedieron al estallido de la Revolución francesa. En su análisis plantea la devolución de las facultades que le fueron sustraídas al municipio, toda vez que consideraba que constituía un requisito fundamental para revitalizar a la misma Francia que vivía ya momentos difíciles; asimismo planteaba la abolición de los gremios y la necesidad de que las clases acomodadas también aportaran recursos para revitalizar al Estado, reformas que no fueron atendidas y cuya propuesta le costó el puesto a Turgot.

en sus intentos de autonomización en diversas latitudes. El caso inglés no sólo se había anticipado al resto de los estados del continente sino que intentó y logró una independencia en asuntos religiosos cuando se erigió en la época de Enrique VIII, la iglesia anglicana, en donde se centró lo fundamental de la religiosidad de la isla desde el mismo siglo XVI; como lo registra la historia. Otros intentos fueron impulsados de manera sólida y magistralmente argumentados por Martín Lutero y Juan Calvino, a tal grado que provocaron un cisma religioso y la denominada reforma protestante, de trascendencia en el tiempo y el espacio.

Entre los intentos de la Iglesia y el papado por mantener la hegemonía religiosa y hasta donde era posible desde ahí la temporal, surgió una de las teorías políticas más sólidas de la época moderna: la *teoría de la razón de Estado* que buscó desde sus orígenes explicar el proceso de fortalecimiento de los estados modernos y cómo es viable que el poder espiritual delegara en los príncipes y en los monarcas el poder temporal. Desde esta perspectiva se desarrolla una serie de arcanas, principios, consejos, recomendaciones y procedimientos a través de los cuales se pretendió y logró aleccionar a las categorías políticas de alta jerarquía en el complejo y difícil, aunque accesible, arte de gobernar; también se concreta una de las pedagogías políticas más efectivas para la formación de la clase política del Estado moderno que tendrá sus manifestaciones primigeniamente en Italia y luego también en otras latitudes como España, Francia e inclusive en algunas de las colonias de España en América, como la Nueva España. Cabe destacar que en el cultivo de la teoría de la razón de Estado se desarrollan al menos dos corrientes o enfoques: el secular y el antisecular. En el primero de ellos, la obra del florentino Nicolás Maquiavelo, *El príncipe,* se encuentra quizá el ejemplo arquetípico. En la segunda, el título del trabajo de Diego Saavedra Fajardo, *Consejo y consejero de príncipes, la formación de un príncipe político cristiano,* ilustra el intento por hacer del príncipe un líder o conductor del poder temporal sin renunciar a los principios y dogmas que imponía la religión, lo cual era consecuente con la teoría divina de donde provenía la fuente fundamental de legitimidad de los monarcas de la época.

La formación y desarrollo del Estado moderno cobra tal importancia que prolifera la literatura en torno a la razón de Estado y en esta perspectiva no podía quedarse atrás la relativa a la administración pública que le es inherente, puesto que no bastaban los proverbios y axiomas de carácter político, habida cuenta de que la construcción de los estados modernos se lleva a cabo y de manera fundamental a través de la labor cotidiana y detallada de la administración pública, tal y como lo explican los cultivadores de la ciencia de la administración en las etapas o fases

históricas en las cuales se ha desplegado el *ars administrandi*, que en este trabajo desgloso en la época del antiguo régimen y en un gran segundo periodo, el que corresponde al Estado de derecho; el que a su vez divido en cuatro subperiodos: a) de la fundación de la moderna ciencia de la administración al desarrollo de los tratados de derecho administrativo; b) el imperio del derecho administrativo; c) del resurgimiento de la ciencia de la administración a la nueva gestión pública; y d) el siglo de la gobernanza.

Resulta fundamental iniciar desde la época de la monarquía absoluta, ello permite efectuar una inmersión y un ejercicio acerca de la acción del Estado en esta fase formativa y destacar el estatuto teórico que caracteriza a la disciplina de la administración pública que en aquella época se difundió como ciencia de la policía, así lo plantearon los más rigurosos de sus sistematizadores; los cameralistas, quienes estudiaron las formas de administración de la época a la luz de las denominadas ciencias camerales, cuyo eje central fue la ciencia de la policía, al igual que los cultivadores de dicha ciencia aplicada desde la ciencia de la policía no cameral. Es de subrayar que ya a partir de aquel espacio histórico se desenvolvió el estudio que dio lugar a la fundación de las ciencias del Estado, tal como lo plantea el italiano Pierángelo Schiera en el estudio que lleva a cabo del Absolutismo y el Cameralismo alemán en el que ubica a los cameralistas como quienes elevan el estudio del mero arte de gobierno a genuinas ciencias del Estado.

El arribo del Estado de derecho que se caracteriza por haber logrado la despersonalización del poder, por imponer el principio formal de igualdad y de legalidad, y por transformar radicalmente el concepto de soberanía que en lo sucesivo descansa en el pueblo. Donde el concepto de súbdito cambia por el de ciudadano, además trajo consigo la juridización de la vida político-social, factor esencial del proceso de moldeamiento de la sociedad moderna en congruencia con el iusnaturalismo de la época en la que se promueven los derechos naturales del hombre: igualdad, libertad, propiedad y seguridad, y que constiuyeron la base para la legislación y desarrollo de las constituciones escritas, con Francia a la cabeza, por lo demás bases fundamentales para el desarrollo a su vez de los grandes tratados de Derecho administrativo. Fue la época en la cual sobresalieron autores como Macarel, Cormenin y Vivien.

El capítulo parte de un análisis histórico del proceso de formación de la disciplina de la administración pública en conjunción con la acción de ésta en el contexto de la sociedad de la época.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ANTIGUO RÉGIMEN

La administración pública como campo de conocimiento y como objeto de estudio corre en paralelo con el desarrollo del Estado moderno, así en las primeras fases de éste, correspondientes al periodo formativo del Estado absolutista, se identifica con las prácticas que se impulsaron en torno a la figura del príncipe tendientes al incremento y preservación de su patrimonio y, en un segundo momento, a otras cuyo objetivo estuvo orientado al aumento de su esfera de influencia, acción, control y gobierno, lo que de suyo constituyó el inicio del proceso de centralización político–administrativa necesario y ciertamente requisito *sine qua non* para el desarrollo y consolidación de los modernos estados–nación. Otros aspectos confluyeron, desde luego, en la citada centralización, como la labor de los dispositivos de gobierno y administración de carácter regional que fueron impulsados desde el gobierno central, fue el caso de la figura y acción del corregimiento en España y sin duda, el sistema o régimen de intendencias de factura francesa.

Quizá el movimiento más refinado y eficaz en esta dirección lo constituyó el cameralismo, movimiento que tuvo su espacio de influencia y operación esencialmente en los territorios que actualmente ocupan Alemania y Austria y que en su momento fue el centro del sacro imperio romano-germánico, y, por otra parte, en los cameralistas, especie de consejeros cercanos al príncipe, genuinos artífices que desde una perspectiva teórico práctica sentaron las bases del Estado absolutista alemán y austriaco como secuela de la atomización característica de la sociedad feudal que le antecedió.

Por su parte, Schiera ha afirmado que en la "acepción más amplia que se la ha dado a menudo al cameralismo es la que se podría definir sintéticamente como una 'concepción administrativa' del estado, desarrollada en Alemania (y de modo correspondiente, aunque no autónomo, en otros países europeos) entre fines del siglo XVI y el final del XVII" (Schiera, 1982:203). En su fase inicial la naturaleza de la Administración pública no es, en estricto sentido, pública, sino más bien de corte patrimonialista, el sentido público lo va adquiriendo paulatinamente, en la medida en que el Estado va adoptando su fisonomía y en que la labor del príncipe trasciende el círculo meramente personal para pasar a lo estatal. En esa misma medida la administración incrementa su componente público, lo que se ve perfeccionado con el advenimiento del moderno Estado burgués de derecho; sin embargo es esencial tener en cuenta en torno a la conformación de lo público

y lo privado, la diferenciación que planteó desde el mismo siglo XVI Juan Bodino en su obra: *Les six livres de la république* (1576).

Sobre lo anterior conviene destacar en primer término el concepto de Bodino acerca de República, la cual define sintéticamente como "un recto gobierno de varias familias, y de lo que les es común, con poder soberano", quiere decir que lo público de la república descansa y se sustenta ni más ni menos que en lo privado o en la familia, respecto de lo cual nuestro autor asienta: "La administración doméstica es el recto gobierno de varias personas y de lo que les es propio, bajo la obediencia de un cabeza de familia. La segunda parte de la definición de república que hemos establecido hace referencia a la familia, que constituye la verdadera fuente y origen de toda república, así como su principal elemento" (Bodino, 1973: 18).

Factor importante en la definción de la república es, además de la familia, el poder soberano; sin embargo, aún falta para profundizar en el concepto de lo público, es decir la materia o factor común, lo que es de gran relevancia en el desarrollo de la administración pública moderna. En palabras de nuestro autor:

> Además de la soberanía, es preciso que haya alguna cosa en común y de carácter público, como el patrimonio público, el tesoro público, el recinto de la ciudad, las calles, las murallas, las plazas, los templos, los mercados, los usos, las leyes, las costumbres, la justicia, las recompensas, las penas y otras cosas semejantes, que son comunes o públicas, o ambas cosas a la vez. No existe república si no hay nada público (Bodino, 1973: 20).

Cabe destacar que en nuestro tiempo el concepto de lo público continúa siendo materia u objeto de estudio, sobre todo cuando los gobiernos hacen de la administración pública una administración patrimonialista, casi privada, en donde se deforma lo público y la misma república, de ahí que el concepto de políticas públicas y el republicanismo subrayan y enfatizan lo público como un patrimonio común que hay que preservar, cultivar y fomentar. Más adelante Bodino es categórico y claro al afirmar que:

> No existe cosa pública si no hay algo de particular, ni se puede imaginar nada de común si no hay nada de individual, como tampoco habría rey si todos los ciudadanos fuesen reyes, ni armonía alguna si los diversos acordes, dulcemente dispuestos, que hacen aquella agradable, fuesen reducidos al mismo son (Bodino, 1973: 20).

En suma, lo público y lo privado se complementan, son partes de una misma moneda, lo privado es más propio de la familia, lo que es común con superior autoridad le corresponde al soberano, pero la sumatoria conforma el Estado, y la forma de ejercer la soberanía da lugar al gobierno y a la administración, la cual se va tornando poco a poco en una genuinamente pública. Por su parte, la administración doméstica corresponde al lugar que se identifica esencialmente con la sociedad que al trascender a la familia adopta la forma de una administración u organización del trabajo, en una primera instancia en la denominada etapa manufacturera, la cual al pasar a una cooperación de carácter fabril se transformó en una administración de corte gerencial. Federico Winslow Taylor la denominó *Administración científica*, Henri Fayol hará referencia a la *Administración industrial y general.*

Volviendo a la época de la formación y desarrollo del Estado absolutista, el citado Schiera efectúa un señalamiento de gran relevancia en el estudio de la administración pública, particularmente en lo que corresponde a sus orígenes, lo que está ampliamente vinculado no sólo a las innovadoras formas de intervención sino que también a la sistematización que se va desarrollando en torno a las prácticas vinculadas al arte de gobernar. Sobre el particular es pertinente recuperar dos facetas –o vertientes– mencionadas por aquél, la primera de marcado tinte económico y la segunda identificada con la Ciencia de la administración:

> Se trata, en primer lugar, del intento de encontrar a los fundadores del pensamiento económico moderno en aquellos autores políticos que fueron los primeros en abordar los problemas del estado en términos financieros y, por consiguiente, político–económicos, ya sea que se ocupasen de los impuestos, ya sea que pusieran el acento en el tema del desarrollo del comercio. Se trata, en segundo lugar, de la tendencia a descubrir los orígenes de la ciencia de la administración en las primeras recomendaciones acerca del aparato burocrático hechas a los príncipes territoriales alemanes por parte de expertos, más teóricos que prácticos, a partir del final del siglo XVI y durante los siglos XVII y XVIII (Bodino, 1973: 20).

Lo fundamental es que no existe otro antecedente más elaborado en torno al *ars administrandi* que el desarrollado por el movimiento cameralista, el cual fue analizado a principios de la década de los ochenta del siglo pasado por el francés Michel Foucault como parte fundamental de lo que califica como las tecnologías del poder, las cuales aprecia excesivamente detalladas e individualizantes y, por lo mismo, con una muy fuerte presencia y enraizamiento en el conjunto de la sociedad y también como parte de un sistema de dominación que nos recuerda

a Max Weber, e igualmente como un claro ejercicio de un poder sofisticado, inteligente y por demás convincente al lograr poca resistencia de parte de los súbditos para su ejercicio. Las teconologías del poder desarrolladas por los cameralistas permitieron el afianzamiento del poder de los príncipes, la ampliación de la cobertura geográfica de sus principados y a la postre, la conformación territorial del Estado alemán.

En otras latitudes, la administración estatal también va teniendo un grado ascendente de desarrollo, en la mayor parte de ellos conocida como ciencia de la policía, también, por cierto, identificada con las formas de actuación e intervención del naciente Estado en el conjunto de la sociedad. En todos los casos, el carácter estatal de la novísima administración es una característica primordial que arranca, en lo fundamental, en el siglo XV y se prolonga hasta nuestros días, en una primera fase correspondiente al Estado absolutista, y a partir de finales del siglo XVIII del denominado genéricamente Estado de derecho.

El carácter patrimonialista de la administración pública en la fase correspondiente al citado Estado absolutista no podía ser de otra manera, dado el arreglo político prevaleciente en donde las clases aristocráticas dominantes disponen de los medios para extender su preeminencia y tienen, además, en el monarca la figura de representación política más acorde con sus intereses y, por tanto, en la monarquía absoluta el régimen político más *ad hoc* a las condiciones prevalecientes. Desde luego, la actividad desplegada por aquel observa una alta discrecionalidad en virtud de la naturaleza autárquica del ejecutivo regio que, en casos extremos se autoerige como la encarnación misma del Estado, recuérdese la frase expresada por Luis XIV, *el Estado soy yo*, ni más ni menos.

Es pertinente destacar que si bien el monarca dispuso de una alta discrecionalidad en la toma de decisiones, especialmente durante la fase correspondiente a las monarquías absolutas antes de que éstas se transformaran en monarquías parlamentarias, monarquías constitucionales o modernas repúblicas, los órganos colegiados tuvieron alguna forma de representación, tal fue el caso de las Cortes en el modelo español, de los denominados Estados generales en el modelo francés y de los Parlamentos en el inglés. En las colonias hispanoamericanas, a la postre estados independientes, las formas de representación se dieron hasta las postrimerías del siglo XVIII y principios del XIX a través de las llamadas diputaciones provinciales que inclusive, como se recordará, quienes fueron nombrados para encabezarlas tomaron parte en la legislación de la primera constitución liberal española, la de Cádiz de 1812, no obstante la preeminencia del monarca se mantuvo hasta muy

entrado el citado siglo XVIII; sin embargo la constitución es testigo expreso de una transformación radical del régimen monárquico español que estaba entrando en una nueva época, por tanto, en un nuevo arreglo de sociedad, la capitalista, así la legislación y puesta en vigor de la constitución aludida, expresa el cambio de un régimen de monarquía absoluta a monarquía constitucional, las reglas del juego están cambiando de manera fundamental, como lo indican y presionan los signos de los tiempos.

Por lo demás, los cambios observados en los diferentes modelos de monarquía prevalecientes en Europa occidental van dando cuenta, no sólo del desgaste del poder del ejecutivo regio, sino del proceso de publicación ascendente de la administración pública, fenómeno que, reitero, se da en paralelo al fortalecimiento de los modernos estados nacionales, así como al desarrollo de las ideas políticas, sociales y a los cambios en la vida económica. En este sentido, los pequeños y grandes cambios en el régimen político prevaleciente son también fundamentales en la transformación de la administración pública que le es inherente; sin embargo existe una institución que se va fortaleciendo y en la cual coinciden monarquistas y liberales, la centralización, la cual va adquiriendo una fuerza incontenible desde la época del antiguo régimen, así lo confirma, por ejemplo la frase expresada y ya citada de Alexis de Tocqueville que sintetiza en buena medida el desarrollo y papel que va cubriendo la administración pública: *la centralización no es obra de la Revolución sino del antiguo régimen*. Este mismo autor en su obra *Recuerdos de la Revolución de 1848*, refiere a la Revolución que precede a la instauración efímera de la segunda república francesa, afirma que en Francia prevalece una institución indestructible, la centralización, toda vez que el grupo político que se encuentra en la oposición la ama, en tanto que el grupo político que controla y mantiene el mando político del Estado la adora, puesto que desde ésta se enteran de todo. En palabras de Tocqueville:

> Así, cuando se dice que entre nosotros –los franceses- no hay nada que se encuentre al abrigo de las revoluciones, yo afirmo que no es cierto y que la centralización se encuentra. En Francia, sólo hay una cosa que no se puede hacer –un gobierno libre-, y sólo hay una institución que no se puede destruir –la centralización-. ¿Cómo va a perecer? Los enemigos de los gobiernos la aman, y los gobernantes la adoran. Es verdad que, de cuando en cuando, aquéllos se dan cuenta de que los expone a desastres repentinos e irremediables, pero esto no los indispone con ella. El placer que les proporciona de mezclarse en todo y de tener a todos en sus manos les permite soportar sus peligros (Tocqueville, 1984, 216).

La centralización político–administrativa, obra del antiguo régimen, constituyó una institución efectivamente labrada desde el mismo, pero que se amoldó prontamente a las condiciones que impuso el nuevo régimen correspondiente al Estado de derecho, trátese en efecto de monarquías constitucionales, parlamentarias o modernas repúblicas, la organización y el arreglo político de las sociedades del novísimo régimen exigían a todas luces un solo titular del poder y una administración que hiciera posible dicho arreglo, se da así la universalización de una dominación política de nuevo cuño y la centralización entra en una fase de mayor fortalecimiento que no fue conocida ni siquiera por las monarquías absolutas de la Europa en los tres siglos que precedieron al estallido de la revolución burguesa de mayor impacto que conoció la Europa del siglo de las luces, la Francesa de 1789.

Conviene tener presentes algunos de los planteamientos vertidos en este sentido por el jurista hispano Eduardo García de Enterría quien destaca y subraya la potenciación administrativa que trae consigo la Revolución al perfilar una nueva estructura social, así señala:

> La Gran Revolución, con sus grandes dogmas, postulaba sobre todo una nueva estructura social. Ahora bien, esta gigantesca tarea no podía ser cumplida con meras declaraciones generales y ni siguiera por la simple promulgación de nuevas leyes. Era preciso configurar un extenso poder capaz de asumir esta misión cuya amplitud desbordaba toda la tradición del Estado, y este poder debía ser, sobre todo, un poder gubernamental y activo, constante, general, notas todas que volcaban el peso necesariamente del lado de una Administración (García de Enterría, 1981: 43).

No cabe duda que la percepción tocquevilleana con relación al fortalecimiento irresistible de la centralización sería una consecuencia de la revolución y de los principios derivados de los derechos naturales del hombre; una sociedad en donde el principio de igualdad era enarbolado, difícilmente admitiría poderes secundarios, de esta manera los poderes feudalizados y autárquicos del antiguo régimen quedan como cosa del pasado, no es así casual que el propio Tocqueville en su obra *La democracia en América* asiente categóricamente lo siguiente:

> No se ha visto jamás en los siglos pasados soberano tan absoluto y tan poderoso que haya emprendido la administración por sí mismo de todas las partes de un tan grande imperio sin el concurso de poderes secundarios; nunca ha habido quien haya intentado someter indistintamente a todos sus súbditos a los detalles de una regla uniforme, ni que haya descendido a la vera de cada uno de ellos para

> regentarlos y conducirlos. La idea de una empresa parecida no se había presentado jamás al espíritu humano (García de Enterría, 1981: 51)

De esta manera la centralización constituye una categoría básica que expresa el fortalecimiento estatal, su consolidación y modernización, pero fundamentalmente la reunión en un solo centro del poder gubernamental desde donde se hace posible extenderlo en el conjunto de la sociedad a través del despliegue de un complejo de recursos y de una organización a la cual también se la ha calificado como un sistema de dominación, o bien en quien descansa el arreglo político inherente a la moderna sociedad capitalista.

Otro francés, Hauriou, nos explica el fenómeno de la centralización que se potencia con el advenimiento y consolidación del imperio napoleónico, que hace presente su fortaleza y capacidad de penetración en los rincones más apartados de la sociedad francesa en la medida en que se extiende el modelo departamental napoleónico que se monta, ciertamente, sobre al antiguo régimen de intendencias que tantos dividendos aportó a la monarquía en la Francia de aquel cada vez más distante régimen y que a la postre se tornó en uno de los grandes legados al novísimo Estado de derecho. Hauriou no puede ser más claro al asentar:

> La centralización ha llegado a ser una condición de existencia del régimen democrático; una gran nación no puede vivir sin cuadros sociales; una vez destruidos los cuadros que habían proporcionado los regímenes aristocráticos, y puesto que en una atmósfera de igualdad absoluta no podían ya reconstruirse, fue necesario reemplazarlos por cuadros administrativos; pero para hacer esto era necesario que la centralización penetrara en todo el país mediante una jerarquía que poseyera representantes en las más pequeñas circunscripciones. Fue un rasgo del genio de Napoleón I haber comprendido en el año VIII que la aristocracia del antiguo régimen no podía ser reemplazada más que por la de los Prefectos y Subprefectos, llamativamente uniformados. Esta necesidad subsiste más que nunca. Las masas democráticas tienen necesidad de ser encuadradas. –Concluye tajantemente Hauriou (Hauriou, citado en Moreno, 1995: 83).

En esa cita se sintetiza gran parte del nuevo espíritu de la fase de desarrollo por la que atraviesa la humanidad, inicia el redimensionamiento del Estado y de la Administración pública que le es propia, si bien se intentó a la luz del principio de legalidad su contracción, el conjunto de responsabilidades y nuevos cometidos que va añadiendo día a día, así como la titularidad que asume en el nuevo estado de cosas, proyecta a una administración pública a dimensiones antes desconocidas, se trata ya del gobierno de los hombres por los hombres mismos, es la asunción de

un nuevo Estado que requería de una administración fuertemente centralizada, la cual se expresa con su propias peculiaridades en los diversos estados-nación en proceso de formación, los cuales han dado pasos esenciales desde la época ya distante de la firma de la paz de Westfalia y después con la firma de la paz de Utrech, en abril de 1717.

Por su parte, José Manuel Canales Aliende destaca el tránsito del Estado español de finales del siglo XVIII y principios del XIX y más adelante, haciendo alusión a la implantación del Estado de derecho en los siguientes términos:

> En el tiempo que transcurre desde el siglo XVIII hasta la actualidad más reciente, que comprende el siglo XIX y primera mitad del XX, pueden contemplarse, como es obvio, diversas etapas a lo largo de las cuales discurre en un primer momento el influjo de las ideas de la Revolución Francesa y el origen gaditano del constitucionalismo español, así como el posterior desarrollo y consolidación del sistema constitucional y del Estado de Derecho (Canales, 1987: 14).

En este periodo el cultivo de la Ciencia de la administración y del Derecho administrativo tienen en España un espacio prolífico. Entre los autores de la época sobresalen: Pedro Sáinz de Andino, Francisco Agustín Silvela, Javier de Burgos, Alejandro Olivan, José Posada de Herrera y Manuel Colmeiro, que alimentan significativamente el desarrollo de las disciplinas mencionadas. Se trata de un periodo en la historia –la primera mitad del siglo XIX– muy prolífico, no cabe duda, autores que están pulsando los tiempos históricos del momento a la luz del papel de la administración pública y de los determinantes jurídicos que la regulan y norman.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO ABSOLUTISTA AL ESTADO DE DERECHO

El cambio en la forma de Estado trajo consigo el cambio de régimen político y como consecuencia la administración pública sufre transformaciones fundamentales, en ello concurren la despersonalización del poder, la generalización del principio de legalidad en oposición a la supuesta o real discrecionalidad propia de las antiguas monarquías; el cambio en la naturaleza de los públicos hacia los cuales la administración pública dirige su acción y actividad también fue de gran trascendencia, en este caso, se da de los antiguos súbditos a una moderna ciudadanía que, a mayor abundamiento, se erige como la depositaria de la soberanía; se inicia, igualmente, la promoción de las llamadas garantías

individuales inherentes a los derechos naturales del hombre enarbolados por las fuerzas revolucionarias que modifican el orden político y económico prevaleciente.

Lo anterior evidencia que estamos frente al alumbramiento de un gran periodo que a la fecha suma ya casi dos siglos y medio, hoy sin embargo las fuertes crisis que se viven en la actualidad apuntan no sólo a una nueva gobernanza en donde el tradicional Estado de derecho y las administraciones públicas centrales, regionales y locales, trátese de estados unitarios o federales, se ven impelidas a compartir el poder con una sociead cada vez más diversificada, compleja y dinámica, así actores gubernamentales y no gubernamentales, públicos y privados participan de manera cada vez más activa en la hechura, ertiimplementación y evaluación de políticas públicas, por ello la acción gubernamental conforma una acción pública que apunta a modificar el quehacer gubernamental y publiadministrativo prevaleciente hasta prácticamente finales del siglo pasado.

Tal es el impacto del cambio que el nuevo arreglo político trae consigo, también implica un nuevo arreglo constitucional, toda vez que a este rango se elevan las garantías individuales; de igual manera se legisla en materia de atribuciones, facultades y cometidos de los poderes públicos. La administración pública en este ambiente tiene cada vez más delimitados sus ámbitos de actividad, sin embargo, también ve ampliado su espacio territorial de acción, habida cuenta que el Estado se transforma, reitero, en el titular del poder de manera universal, cuestión que no lograron los monarcas absolutos quienes tuvieron que compartir el poder con los remanentes feudalizados, genuinas ínsulas autárquicas que, en Francia, por ejemplo se denominaron países de estado, es decir espacios territoriales en donde la jurisdicción del monarca se veía fuertemente restringida.

Estamos, ni más ni menos, frente a un momento histórico que modificó radicalmente las reglas del juego prevalecientes y proyectó otras que, en lo fundamental se mantienen hasta la actualidad, esto significa que hoy se asiste a un diseño institucional de cobertura mayor, dicho sea de paso, que hace mucha referencia al institucionalismo y al neoinstitucionalismo, valdría la pena echar una mirada a lo que sucedió en aquella época. En este caso corresponde al fundador de la moderna Ciencia de la administración pública –Carlos Juan Bautista Bonnin– cuyas condiciones sociales, jurídico–políticas y económicas del nuevo régimen le dieron la materia para definir un campo de estudio, de conocimiento y de investigación acorde con el régimen naciente. Sobre el particular conviene destacar los planteamientos que efectúa con relación a un código político y a uno administrativo que diferencia claramente y considerando que la administración

es una consecuencia, una emanación del gobierno, "que tiene la aplicación de las leyes por medio de las cuales el Estado en su totalidad estatuye sobre cada ciudadano en particular en cada parte del territorio; que así la administración se relaciona sin cesar con el gobierno, es decir, el código administrativo con el código político" (Bonnin, 2004: 170). A lo que añade más argumentos; por cierto, es pertinente destacar que el código administrativo al que hace referencia Bonnin, no fue desarrollado por él, sólo llama la atención respecto a la necesidad de su formulación:

> En efecto, el código político es aquel cuyo objeto especial es la institución del Estado, como el ejercicio de los derechos políticos del ciudadano; y el cuerpo legislativo y el gobierno, lo que todavía llamamos leyes constitucionales. El código administrativo tiene por objeto especial la organización, la competencia y las atribuciones de la autoridad pública secundaria, en cada parte del territorio. El ministerio, que es el vínculo entre el gobierno y la administración, es el primer grado del orden administrativo; después de él vienen las prefecturas, subprefecturas y los ayuntamientos, que son el último grado del orden administrativo (Bonnin, 2004: 170).

Esas son algunas de las reflexiones y apuntamientos del fundador de la moderna ciencia de la administración pública respecto del arreglo constitucional–institucional del Estado, así como el administrativo donde también es factible hablar de organización, es decir destacar, tanto las reglas del juego como la organización con todo y sus atribuciones, estructuras, facultades y cometidos que hace posible la actividad y acción cotidiana para labrar el nuevo Estado, el Estado burgués de derecho, en este caso, relativas al modelo departamental de factura napoleónica que tanto éxito logró en la propia Francia a la vez que impacta a los países europeos y a buena parte de los nacientes estados latinoamericanos en la primera mitad del siglo XIX. Corresponde todo ello a una nueva fase de desarrollo de la humanidad misma, a nuevas prácticas, nuevas formas de pensamiento, a una sociedad más abierta que brinda mayores oportunidades de desarrollo a la ciudadanía, incluidas las de incorporarse al servicio de la nueva administración pública, lo que tuvo en mente Bonnin al redactar y poner a la disposición su *Compendio de principios de administración pública.*

LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DURANTE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XIX Y PRIMERA DEL XX

A finales del siglo XVIII y principios del XIX la administración pública como fenómeno histórico sufre transformaciones fundamentales que van a la par con las transformaciones de la sociedad y del Estado, la primera entra en una nueva fase, el orden teológico-dogmático que prevaleció durante varios siglos está en pleno resquebrajamiento, las bases explicativas de la sociedad que está naciendo ya no encuentran sustento sólido en las ciencias prevalecientes de corte fundamentalmente metafísico, el pensamiento, la filosofía y las ciencia de la época se habían sintetizado, en gran medida, en la Enciclopedia francesa, símbolo inequívoco de la Ilustración y del Siglo de las luces, la concepción del mundo estaba cambiando rápidamente. En el plano político la Revolución francesa constituyó el gran catalizador de un nuevo concepto de Estado, de una nueva manera de hacer política, de concebir la soberanía, en buena medida fue el banderazo de salida para el desarrollo de las ciencias sociales de corte contemporáneo.

Sobre el particular el grupo lidereado por Immanuel Wallerstein, quién presidió la comisión Gulbenkian dedicada a la reestructuración de las ciencias sociales instalada hacia 1993, efectúa una serie de planteamientos en torno al desarrollo histórico de dichas ciencias que resulta muy esclarecedor de su naturaleza, papel y proyección. Respecto del escenario al que hago alusión, se destaca que:

> En muchos países, y ciertamente en Gran Bretaña y en Francia, el trastorno cultural provocado por la Revolución francesa impuso cierta clarificación del debate –respecto de la tensión prevaleciente entre las artes o humanidades y las ciencias– La presión por la transformación política y social había adquirido una urgencia y una legitimidad que ya no resultaba fácil contener mediante la simple proclamación de teorías sobre un supuesto orden natural de la vida social (Wallerstein, 1996: 10-11).

Los cambios que se estaban sucediendo eran de tal magnitud que arrojaban dosis inconmensurables de incertidumbre, desasosiego y ansiedad en una sociedad urgida de explicaciones convincentes, los instrumentos prevalecientes para explicar tales cambios se evidenciaban insuficientes para abstraer el nuevo estado de cosas, para dar línea, orientar y dar luz para conducir a una sociedad en pleno proceso de individualización en congruencia con el liberalismo que se estaba estableciendo. El estudio de la fundación antes mencionada añade que a fin de:

> Organizar y racionalizar el cambio social primero era necesario estudiarlo y comprender las reglas que lo generaban. No sólo había espacio para lo que hemos llegado a llamar ciencia social, sino que había una profunda necesidad de ella. Además –se explica– parecía coherente que si se intentaba organizar un nuevo orden social sobre una base estable, cuanto más exacta (o "positiva") fuese la ciencia tanto mejor sería lo demás. (Wallerstein, 1996: 11).

En pocos años asistimos a la fundación de las ciencias sociales contemporáneas como la sociología, la política, la economía y la administración pública, las cuales encuentran en las transformaciones de las sociedades sus bases y principios explicativos. Los cambios fueron de tal magnitud e intensidad que dieron la pauta para que la "Física social" que adoptara como nombre definitivo el de *sociología*, cuyo objeto de estudio e investigación es la propia sociedad contemporánea. La ciencia política que hace del Estado su objeto de estudio fundamental, también encuentra su materia prima en las grandes transformaciones que desencadenó aquel gran acontecimiento revolucionario focalizado en la Francia de finales del Siglo de las luces.

La administración pública no es la excepción en este escenario histórico, toda vez que el fin y vuelta del siglo al que me he referido constituye el espacio en que se conformó el caldo de cultivo que proporcionó los componentes históricos, políticos y sociales que brindaron a Carlos Juan Bautista Bonnin los elementos fundamentales para dar lugar a una de las teorías más sólidas en la historia de las ciencias sociales la de la Administración pública, habida cuenta que en su obra citada, *Compendio de principios de administración pública* se condensa el pensamiento de una de las lecturas de los tiempos que se transformó en clásica y que ha trascendido el tiempo y el espacio.

Las bases y prinicipios de la ciencia administrativa bonniniana son, sin duda, de corte positivista, al fundamentar en principios naturales las bases de la moderna ciencia de la administración pública y postular entre los fundamentales los siguientes:

> Que el hombre es social; que la sociabilidad tiende a su organización, a la naturaleza de sus necesidades y a las relaciones con sus semejantes.
> Que el estado social es natural y necesario.
> Que la familia y la propiedad corresponden a cierto estado y no pueden existir sin la sociedad.
> Que los menesteres y las relaciones necesarias de los hombres son el origen de la sociedad, y el interés público se liga a ella.

Que el interés público no es otro que la reunión de los intereses privados para el beneficio común.
Que el fin de la sociedad es la conservación física y moral de los hombres.
Que el Estado es la reunión de los hombres en asociación política, y que están sumisos a la misma policía.
Que el gobierno es la autoridad pública establecida para regir al Estado; que es en sí la administración suprema y, como tal, el principio de la administración considerada como institución particular.
Que la justicia es una consecuencia de la administración, como la administración es una consecuencia del gobierno (Bonnin, 2004).

La obra arriba citada ve la luz en 1808, se trata del trabajo fundacional de la administración estatal con el cual se inaugura su estudio en el periodo correspondiente al Estado de derecho, posteriormente dicho estudio se desplegará en el continente europeo y en algunos de los países latinoamericanos, hasta donde se tiene noticia. Ya he hecho referencia a algunos de los autores que Eduardo García de Enterría clasifica como los descubridores, entre los que hay que contar fundamentalmente a Javier de Burgos, Francisco Agustín Silvela y Alejandro Oliván, posteriormente, también en España, harían su arribo los colonizadores, quienes ya encuentran el terreno con cierto grado de roturación, entre los que destacan José Posada de Herrera, Manuel Comeiro y otros. En México sobresale Luis de la Rosa con su obra *La administración pública de México y medios de mejorarla*, sin duda, la obra fundadora de la ciencia de la administración pública en nuestro país. Con relación a lo que podemos calificar como ciencia de la administración pública aplicada, cuyos autores no se propusieron desarrollar teoría explicativa durante la primera mitad del siglo XIX, José Juan Sánchez consigna para el periodo la producción siguiente:

PRECURSOR	OBRAS Y AÑO
Juan María Barquera	Lecciones de política y derecho público para la instrucción del pueblo. 1822.
Lorenzo de Zavala	Aspirantismo y parcialidad. Aspirantismo y medios que debe tomar el gobierno para destruir el aspirantismo. 1828.
José María Luis Mora	Hacienda Pública. 1830.
Simón Tadeo Ortiz	México considerado como nación independiente y libre. 1832.
Juan Wenceslao Barquera	Directorio político para los alcaldes constitucionales. 1834.
Juan Rodríguez de San Miguel	Manual de providencias económico-políticas para los habitantes del Distrito Federal. 1834.
José María Luis Mora	Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía. 1837.
Lucas Alamán	Examen general de la organización de la administración pública. 1838.
Juan Rodríguez de San Miguel	Directorio general de los supremos poderes y de las principales autoridades, corporaciones y oficinas de la Nación. 1845.
Luis de Ezeta	Manual de alcaldes y jueces de paz. 1845.
Mariano Otero	Consideraciones sobre la situación política y social de la República Mexicana en el año de 1847 (Capítulo sobre los "empleados"). 1847.
Francisco Carbajal	Sobre la propiedad de los empleados y el plan para reformas de oficinas y empleados. 1848.
Mariano Galván Rivera	Novísimo manual de alcaldes. 1850.
Luis de la Rosa	Observaciones sobre varios puntos concernientes a la administración pública del estado de Zacatecas. 1851.
Luis de la Rosa	Plan para el establecimiento de una colonia en el estado de Zacatecas, República de México. 1852.
Teodosio Lares	Lecciones de derecho administrativo. 1852.
R. M. Veytia	Opúsculo de derecho constitucional y administrativo. 1852.
Luis de la Rosa	Sobre la administración pública de México y medios de mejorarla. 1853.
Francisco de Paula Madrazo	Manual de administración. 1857.

Fuente: elaboración de José Juan Sánchez, a partir de Omar Guerrero. *Introducción a la administración pública*. México, Harla, 1884, pp. 209-210.

LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO

La discrecionalidad, el patrimonialismo y la autocracia regia constituyeron factores esenciales que dieron pie al establecimiento del moderno Estado de derecho, al igual que el desarrollo de las fuerzas y procesos de producción e intercambio, conjuntamente al papel que jugó la pequeña y gran propiedad, esto es, las clases productoras, mercantiles, financieras, los terratenientes y pequeños propietarios llegaron al límite de sus resistencias por mantener el estado de cosas y las reglas del juego promovidas por las monarquías absolutas y por las aristocracias aún feudalizadas.

Alexis de Tocqueville es claro al explicar, por ejemplo, el papel que jugó la pequeña propiedad en el cambio revolucionario que se dio en la Francia del siglo XVIII, al destacar cómo la administración regia fue cubriendo cada vez un mayor número de funciones, las cuales tradicionalmente eran desarrolladas por las clases aristocráticas, por lo cual los privilegios que éstos mantuvieron hasta muy entrado el citado siglo se fueron haciendo cada vez, no sólo más insoportables, sino prácticamente innecesarios.

No cabe duda que se fueron sumando una serie de factores que acabaron dando al traste con las condiciones impuestas por las monarquías, la misma aristocracia –antiguos señores feudales– paulatinamente perdió el poder que mantuvo por varios siglos, hasta volverse cortesana, de alguna manera el ejecutivo regio compensó con ello la expropiación acompasada de los privilegios a favor del monarca; sin embargo, los integrantes de la corte se sabían súbditos, por lo que también fueron acumulando un cierto rencor, reservas y distanciamiento del monarca; de manera que al descontento de las clases productoras emergentes y los antiguos aristócratas transformados en cortesanos y los desposeídos dieron la pauta para un cambio que, en el caso francés, fue radicalmente revolucionario. De esta manera el advenimiento del Estado de derecho con reglas del juego más claras, prácticamente cayó por su propio peso.

El tránsito al moderno Estado de derecho generó las condiciones para el desarrollo de la Ciencia de la administración y la del Derecho, en este caso en su rama administrativa, cada una de estas nuevas disciplinas con sus propias peculiaridades; sin embargo el fiel de la balanza se inclinó cada vez más a favor del Derecho administrativo, el cual tuvo un gran apogeo durante más de un siglo, buena parte del XIX y medio siglo del siguiente. La Ciencia de la administración se vió eclipsada por el imperio del derecho, tal como lo evidencian los grandes

tratados de éste, cuyos autores alcanzaron fama mundial: los Macarel, Vivién, Laferriere, Hauriou, Dugit, Posada de Herrera y Colmeiro, entre otros.

Por su parte, Charles Debbasch en su análisis respecto de la ciencia de la administración y el derecho administrativo, hace referencia al monopolio del segundo, lo cual prevalece por más de un siglo, se trata así de un fenómeno que es explicado por varios especialistas, fundamentalmente desde la ciencia de la administración. En el presente caso Debbasch asienta:

> A pesar del convencimiento de la necesidad de una ciencia administrativa, el estudio jurídico del fenómeno administrativo va a absorber todas las energías durante más de un Siglo. La aproximación jurídica al fenómeno administrativo será considerada como la única válida. La enseñanza y la investigación se realizan exclusivamente sobre el derecho administrativo.
>
> Esta orientación jurídica se explica por la inclinación natural de las Facultades de Derecho, que hasta inmediatamente después de la segunda guerra mundial se habían negado a extender sus enseñanzas a la economía, a la política y a lo social (Debbasch, 1981: 33).

Las explicaciones con relación al magno desarrollo del derecho administrativo y eclipsamiento de la ciencia de la administración que se prolongó por más de un siglo son múltiples: la defensa de los particulares, la limitación al autoritarismo del gobierno y de la administración pública, la prevalencia del principio de legalidad por sobre todo, entre otras apuntan a dar cuenta de tal situación; sin embargo, la atención a los cometidos públicos, el incremento de las funciones de la administración pública, hacen del estudio de ésta un imperativo que provoca su necesario resurgimiento, tal necesidad al parecer se sitúa en los años de la posguerra, es decir en la década de los cincuenta, respecto de lo cual Debbasch apunta:

> Desde 1950 esta corriente tradicional ha sido puesta a prueba bruscamente. La aceleración de los cambios sociales ha subrayado el atraso en la reforma de las estructuras administrativas. El dogma de la inmutabilidad de las estructuras administrativas se ha eclipsado y el juridicismo que de él se derivaba (Debbasch, 1981).

Abundando sobre el particular, el polaco-francés Georges Langrod nos ilustra lo suficiente para explicarnos el ascenso y prevalencia del Derecho por sobre la Ciencia de la administración pública, fenómeno de larga duración. Se trató de uno de los procesos propios del resquebrajamiento del Estado absolutista y el

advenimiento del moderno Estado de derecho que, salvo las aportaciones del ya estudiado Bonnin, de las del español Javier de Burgos, las del teutón Lorenzo de Stein y las del mexicano Luis de la Rosa –entre los pocos cultivadores de la Ciencia de la administración–, las obras del siglo XIX abordaron el estudio desde una perspectiva jurídica y acotaron al máximo el de la Ciencia de la administración.

> El ocaso del Estado absolutista y del absolutismo ilustrado con sus nociones de la policía y su sustitución por el 'Estado de Derecho', orientó el pensamiento administrativo hacia las concepciones legales. En todas partes se realizó un tremendo esfuerzo para someter la acción administrativa al derecho objetivo, para ofrecer a los administrados garantías contra la arbitrariedad, para crear un sistema de control imparcial de la legalidad. Y así fue como, gracias a los escritos de Otto Mayer en Alemania (1864-1924), de Edouard Laferrière en Francia (1841-1901), de Manuel Ortiz de Zúñiga, Oliván y Manuel Colmeiro en España, de Vittorio Emanuele Orlando, Santi Romano, Zanobini en Italia, y luego Magalhães Colacao en Portugal, los ensayos iniciales de creación de una auténtica 'Ciencia de la Administración pública' fueron borrados por la doctrina jurídica, concluye de manera categórica nuestro autor (Langrod, 1964, 14).

Tal panorama explica el imperio del Derecho administrativo por sobre la Ciencia de la administracion pública, cuestión que hay que subrayar, se prolongó por un siglo. Fue hasta la segunda mitad del siglo XX cuando el excesivo formalismo del Derecho dio pie o requirió de enfoques, explicaciones y acciones acordes con la naturaleza de la administración pública. Cabe destacar que aún está lejos la época de la gestión pública en la cual los directivos–gerentes exigen, y se les confiere, una mayor autonomía de gestión, compensada por resultados y rendición de cuentas y, desde luego una mayor responsabilización de los gobiernos y administraciones públicas.

Es importante tener en cuenta cómo la Ciencia del derecho administrativo se esforzó por atender aspectos más identificados con la administración, Langrod alude a la extensión hacia los dominios de la organización administrativa, así como a los problemas estatutarios de la función pública, entre otros; sin embargo, "los elementos jurídicos seguían siendo notoriamente decisivos, por no decir exclusivos" es decir, se insitía en resolver asuntos prácticos diversos desde una perspectiva jurídica. En este sentido, nuestro autor subraya que:

> Se dejaban inexplorados los ángulos extrajurídicos, es decir, sociológicos, económicos y psicocológicos, principalmente, de la acción administrativa. La esencia de esta dinámica creadora de las Administraciones quedaba, por lo

> que hace al desarrollo de éstas y a las soluciones modernas comparadas, fuera del interés del jurista, fascinado por la forma legal –consecuencia de ello.– El pensamiento administrativo se encontró así en un callejón sin salida, aunque el florecimiento del derecho administrativo diera la ilusión de un desarrollo espectacular (Langrod, 1964: 16).

La secuela de lo anterior la constituyó una de las tesis planteada por Langrod, la necesidad de la "Vuelta a Stein"[3], no cabe duda que las condiciones que vivían los gobiernos y las administraciones públicas a mediados del siglo pasado exigían el complemento al enfoque jurídico, así la administración pública retomó un segundo aire después del ejercicio fundacional llevado a cabo por C. J. B. Bonnin, siglo y medio antes (1808), el desarrollo de la administración pública como ciencia entró en nuevos derroteros, desde una vision y conformación más interdisciplinaria. Posteriormente, con los procesos de democratización y sociedades más abiertas, haría su arribo el enfoque de las políticas públicas y de manera más reciente, la fase correspondiente a la gestión pública o nueva gestión pública al calor del desarrollo de un liberalismo más recalcitrante y de la revolución conservadora de los ochenta lidereada por Tatcher-Reagan en plena fase del vilipendiado neoliberalismo.

LA GESTIÓN PÚBLICA

El acercamiento al fin del siglo pasado fue pródigo en nuevos enfoques que impactaron a la administración pública. En la región de lationamérica los avances de la democracia hicieron imperativo redescubrir y profundizar en el enfoque multidisciplinario de la Ciencias de políticas fundado por Laswell; el estudio de las políticas públicas dada la incorporación al escenario público de nuevos actores políticos y sociales, trajo consigo y puso en evidencia las limitaciones de la política gubernamental de arriba a abajo, propias de los estados autoritarios y dictatoriales, se estaba entrando a una nueva fase en donde la consulta, la participación, la explicación y hasta la persuación estaban haciendo su arribo.

A lo anterior habría que añadir que la época del patrimonialismo y de los modelos burocráticos rígidos tendría que ser remontada. El gobierno y la gestión con base en políticas públicas cada vez más consensuadas tendría que tornarse en un ejercicio cotidiano, cuestión que ha sido más bien dilatada como resultado de las resistencias de los gobiernos y las administraciones públicas a la participación

[3] Recuérdese que Lorenzo de Stein realizó quizá la aportación más elaborada de Ciencia de la Administración hacia el inicio de la séptima década del siglo XIX en Alemania.

creciente, a la transparencia de sus acciones, al igual que a buscar la realimentación de grupos de expertos para brindar mayor calidad a la toma de decisiones.

Hacia la década de los ochenta, la crisis fiscal del Estado, los lineamientos marcados por el denominado consenso de Washington, la necesidad de incrementar la eficacia y eficiencia en el manejo de los recursos públicos y el recrudecimiento del liberalismo, entre otros factores, crearon las condiciones para el desarrollo del enfoque de la gestión pública o nueva gestión pública, la cual ha tenido diversas interpretaciones para su cabal comprensión, así se hace referencia a un modelo posburocrático, a la necesidad de importar y adaptar las técnicas de la gestión de negocios a la administración pública, a la necesidad de complementar la orientación fundamentalmente normativa de la administración tradicional por otra más instrumental y operativa, en este caso inherente a la gestión. Quim Brugué y Joan Subirats aludiendo a la noción de sistema, plantean una diferenciación que esclarece aspectos fundamentales de la gestión pública que conviene considerar:

> En primer lugar, cabe destacar la idea de sistema, ya que se trata de una aportación que nos aleja del ejercicio de autoridad sobre una jerarquía que debemos controlar y nos acerca a un espacio donde articular relaciones y negociaciones. Administrar significaba mandar sobre una estructura organizativa jerarquizada, mientras que gestionar significa influir sobre un sistema complejo que deja atrás la forma piramidal de las jerarquías tradicionales para transformarse en una red compuesta por actores y organizaciones múltiples (Brugué-Subirats, 1996: 14).

No cabe duda, las distinciones entre la administración pública y la gestión pública hacen de cada una de ellas un campo de conocimiento específico, la primera con una antigua data respecto de la cual ya me he extendido más arriba, que alcanza el rango de teoría de mayores alcances, en tanto que la segunda corresponde a un enfoque más operativo encaminado a resultados y más vinculado hacia la eficiencia, mientras que la administración pública rescata también la idea de la eficacia, más allá de la optimización de recursos, pero teniendo en mente los grandes cometidos del Estado como la seguridad nacional, por ejemplo.

El Comité Científico del CLAD cuenta con tres documentos básicos en los que se condensan las aportaciones que ha efectuado a nivel continental en materia de gestión pública: "Una nueva gestión pública para América Latina", (1998); "Carta iberoamericana de calidad en la gestión pública" (2008); y "Gestión pública iberoamericana para el siglo XXI" (2010), en ellos destaca la trayectoria

que ha tenido la eficacia en las últimas dos décadas. En el tercer documento, al remarcar las tendencias habidas en Latinoamérica y El Caribe plantea:

> La primera tendencia impulsó movimientos de mayor participación ciudadana, ampliación de las políticas sociales, búsqueda de la profesionalización del servicio público y, sobretodo, mayor democratización del juego político-electoral. La segunda tendencia fue llamada por los estudiosos del tema como la primera ronda de reformas. Preocupados por la crisis de las divisas y por la inflación, este modelo reformista estuvo marcado por la tentativa de destruir el antiguo modelo estatal, sobre la base de medidas orientadas hacia el mercado. En esta tendencia destacan la reducción de la maquinaria pública, las privatizaciones, la apertura comercial y los primeros pasos hacia la modernización gerencial, orientada más a los procesos internos (particularmente en el campo de la racionalización de procedimientos) y las reformulaciones del proceso presupuestario (CLAD, 2010: s. p.).

En las tendencias y rondas en cuestión se puede apreciar la fuerte presión a que se ha sometido al Estado y su administración, donde su achicamiento es uno de los mayores impactos sufridos, al igual que la aplicación sintetizada en la frase: *hacer más con menos o más con lo mismo*, así la gestión pública o nueva gestión pública hace acto de presencia arropada en el calificativo de modelo posburocrático; sin embargo, es pertinente destacar que en las décadas que corren de los ochenta a la fecha, los cambios mundiales han sido de cobertura mayor, por lo que la innovacion y los ajustes a los estilos de gobierno, administración y gestión son indispensables, y el papel de las dos últimas también está marcado por el mandato y cometido de fortalecer el sistema democrático e incrementar la calidad de vida de la sociedad sobre la que llevan a cabo su acción, quehaceres de una alta complejidad pero que no admiten demora ni dispendio de recursos.

LA GOBERNANZA EN EL SIGLO XXI

La gobernanza contemporánea ha estado avanzando de manera pausada en las dos últimas décadas del pasado siglo, en paralelo a la difícil y compleja transición a regímenes más democráticos; aún se mantiene fresca en la memoria colectiva la marca indeleble que han dejado los gobiernos autocráticos, verticales, y fuertemente patrimonialistas que caracterizaron a la región latinoamericana y del Caribe, algunos de los cuales rayaron en el despotismo; y otros que propiciaron acciones represivas contra sus propios pueblos, República Dominicana, Chile, Argentina, Uruguay y México son claros ejemplos de ello.

Existen evidencias y testimonios por demás aberrantes de situaciones como las antes descritas, algunas de ellas de tal magnitud que se transforman y constituyen en genuinos obstáculos y heridas que están por ser resanadas para avanzar de manera más consistente por los confines de una gobernabilidad democrática; los excesos en que incurrió el régimen encabezado por Pinochet en Chile, los gobiernos militares brasileños y argentinos, la represión injustificada del movimiento mexicano de 1968, constituyen sólo escasos ejemplos de lo asentado. Sin embargo, a pesar de lo anterior, los movimientos populares, las reformas políticas, el proceso de liberalización y la diferenciación de las sociedades, entre otros factores, han abonado al desarrollo de una vida democrática y por tanto a la participación creciente de la sociedad y la ciudadanía en los asuntos públicos, cuestión que constituía un monopolio estatal hasta hace relativamente poco tiempo, deficientemente atendido, con una calidad cuestionable y a costos sociales exagerados, que daban pie y expresaban la altísima corrupción prevaleciente.

Otros factores se han añadido al desarrollo de escenarios más democráticos que es indispensable tener presentes entre los que se encuentran: el tránsito de modelos económicos proteccionistas a otros de mayor apertura, habida cuenta de que se antoja poco viable mantener gobiernos verticales autocráticos y autoritarios conviviendo con sistemas económicos más abiertos, puesto que éstos, congruentes con un Estado de derecho, lo que menos esperan y exigen son reglas del juego más claras y que se cumplan, si bien tal apertura ha provocado el cierre de no pocas empresas medianas, pequeñas y microempresas; por otra parte ha exigido a los estados, a las administraciones públicas y a la sociedad a elevar sus estándares de calidad en múltiples aspectos, tales como educación en prácticamente todos sus niveles y modalidades, en la competitividad ante la apertura comercial creciente. Los procesos de globalización se acentúan e intensifican en el terreno de la negociación de tratados de libre comercio, se rebasan los planos meramente comerciales y se alcanza también el político, toda vez que los gobiernos y los equipos negociadores tienen presentes aspectos, como preservación y respeto a los derechos humanos; la promoción y consolidación de sistemas democráticos donde las libertades individuales, grupales y colectivas encuentren escenarios favorables; se pone énfasis en la libertad de elección en múltiples planos. De esta manera se da una coincidencia, consecuencia y funcionalidad entre los modelos económicos abiertos y de franca apertura al exterior y los modelos democráticos como sistema de vida.

Los avances en la globalización y la mundialización en buena medida han atizado el desarrollo de los sistemas democráticos prácticamente en una cobertura mundial; se ha abierto la caja de pandora, por lo que las manifestaciones y expresiones de las libertades democráticas se han diversificado y multiplicado y se adecuan a las peculiaridades locales, regionales, nacionales y mundiales. Éstas pueden ir desde la ampliación de la libertad de expresión, la reivindicación del derecho a la diversidad, prácticas sexuales, derecho a disponer del propio cuerpo, hasta la legalización del aborto y consumo de ciertas drogas.

En cuanto a las libertades democráticas y todo lo que esto significa, las exigencias están modificando ampliamente múltiples relaciones sociales, las relaciones económicas, las políticas y las culturales. De hecho las sociedades contemporáneas disponen cada vez más de los medios para canalizar sus demandas y sus exigencias, para fomentar la comunicación interpersonal e intergrupal, lo que de conjunto ha potenciado la vida individual y social. Sobre el particular cada día se añaden nuevos ejemplos y efectos. Cabe destacar por su amplio impacto, la denominada *Primavera árabe*, que se desencadenó gracias a la comunicación interpersonal y grupal que se multiplicó vía internet y redes sociales como *twitter* y *facebook*, a lo que se puede añadir el papel que cubrieron en la campaña política que llevó a Barack Obama a la presidencia de la república de los Estados Unidos de América, o bien la protesta de "Los inconformes" o el movimiento "Tomemos Wall Street".

Es notable que gran parte de las protestas se estén dando en países con un desarrollo democrático significativo, como son: Chile, Estados Unidos y España, donde las expresiones de inconformidad se centran tanto en las prácticas gubernamentales, en los partidos políticos, como de los gobiernos establecidos; se busca ir más allá de las ofertas políticas o de programas y políticas establecidas y en curso.

Puede afirmarse que estamos frente a un despertar y nuevo protagonismo de la sociedad civil y sus grupos organizados o simplemente de un clamor ciudadano que por momentos crece de manera exponencial.

Lo anterior nos lleva a subrayar el proceso de desarrollo de la administración pública del estado moderno, hasta llegar a la gobernanza contemporánea en la cual la participación de nuevos actores públicos y privados gubernamentales y no gubernamentales y de la ciudadanía en acción están caracterizando el arranque del siglo XXI durante poco más de una década, y si esto está sucediendo en tal periodo aunque tenga su fase de preparación durante el último cuarto del siglo XX, es indispensable llevar a cabo ejercicios prospectivos respecto a la

gobernabilidad para las próximas décadas. Fortalezcamos nuestra capacidad de anticipación escudriñando el futuro pero fundamentalmente construyéndolo, sólo así estaremos en posibilidades de arribar a escenarios futuros promisorios y alentadores.

CONSIDERACIONES FINALES

La naturaleza de la administración pública se forja al calor del proceso de construcción del Estado moderno, entidad que hasta la fecha ha sido la invención más elaborada y efectiva para organizar políticamente al conjunto de la sociedad, la cual ha atravesado por diferentes etapas de desarrollo; de manera genérica se distinguen el periodo que corresponde al Estado absolutista que cubre, en lo fundamental del siglo XV al XVIII, toda vez que al término del último e inicios del XIX entra en un proceso de crisis y resquebrajamiento y de transformaciones radicales de tal magnitud que impacta y modifica a los regímenes políticos prevalecientes, tal es el caso de la emergencia de la monarquía constitucional en España (1812), la moderna república en Francia (1789), ya con anterioridad la monarquía absoluta inglesa había dado paso a la monarquía parlamentaria. En el nuevo continente, la mayoría de las antiguas colonias en Hispanoamérica y como consecuencia de los movimientos independentistas que se desencadenaron a finales de la primera década del siglo XIX, fueron adoptando la forma de repúblicas presidencialistas, ya sea con forma de estado unitario o federal.

Como parte activa fundamental del Estado moderno la administración pública se fue adaptando a las transformaciones de éste. Durante la primera fase relativa a la monarquía absoluta se dio un proceso casi febril de formas y estrategias de intervención, organización y tutela de parte del príncipe, dirigidas a sus súbditos, para lo cual fue indispensable rodearse de una especie de tecnólogos atentos a los signos de los tiempos desde una perspectiva política, de control, persuasión y convencimiento, como fue el caso de los cameralistas y los cultivadores de la ciencia de la policía. De esta manera se perfilaron las funciones básicas del Estado desde la fase antes mencionada: Asuntos externos, Justicia, Defensa, Hacienda y Policía, esta última desagregada en múltiples y variadas acciones que fueron enraizando en la carne viva de la sociedad.

Desde la perspectiva del estudio de la administración regia, el estatuto disciplinario de la administración pública tuvo en los cultivadores de la ciencia de la policía, a quienes impulsaron el desarrollo de uno de los campos de conocimiento que se ha fortalecido a partir de las premisas sentadas por aquéllos científicos sociales

teórico-prácticos, los cuales desde la versión desarrollada por los cameralistas, lograron un tránsito extraordinario: el del mero arte de gobierno a las ciencias del Estado.

El advenimiento del Estado de derecho y las condiciones históricas que lo hicieron posible, dieron la pauta para el desarrollo de la Ciencia de la administración pública, lo cual tuvo como foco central el modelo francés y contó con Carlos J. B. Bonnin, el estudioso que a través de una atinada lectura de las nuevas relaciones del novísimo Estado naciente con la sociedad, dio lugar a la moderna ciencia de la administración pública.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis F. (2007), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.

Baena del Alcázar, Mariano (1988), *Curso de ciencia de la Administración*, Madrid, Edit. Tecnos.

Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci (dir.) (1982), *Diccionario de política, A-J*, México, Siglo Veintiuno Editores.

Bodin, Jean (1973), Los seis libros de la República, Madrid, Aguilar.

_____ (1834), *Principes de l'administration publique*, Imprenta de don José Palacios, Madrid.

_____ (2004), *Principios de administración pública*, Omar Guerrero (comp. y estudio introductorio), México, Fondo de Cultura Económica.

Brugué, Quim y Joan Subirats (1996), *Lecturas de gestión pública*, Ministerio de Administraciones Públicas, España, INAP.

Cabrero Mendoza, Enrique (2005), *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica.

Canales Aliende, José Manuel (1987), *Panorama actual de la ciencia de la Administración*, Madrid, INAP.

Cerrillo I. Martínez, Agustí (2005), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, INAP.

CLAD (1998), "Una nueva gestión pública para América Latina" Documento CLAD.

CLAD (2008), "Carta iberoamericana de calidad en la gestión pública" Documento CLAD.

CLAD (2010), "Gestión pública iberoamericana para el siglo XXI" Documento CLAD.

De la Rosa, Luis (1852), *La Administración Pública de México y medios de mejorarla*, México, Editorial Prospecto.

Debbasch, Charles (1981), *Ciencia administrativa. Administración pública*, Madrid, INAP.
García de Enterría, Eduardo (1981), *Revolución francesa y administración contemporánea*, Madrid, Taurus, Ediciones.
Guerrero, Omar (1985), *Introducción a la administración pública*, México, Editorial Harla S.A de C.V.
_____ (1986), *La teoría de la administración pública*, México, HARLA.
Langrod, Georges (1964), "El pensamiento administrativo no jurídico: vicisitudes y renacimiento" Centro de Formacion y Perfeccionamiento de Funcionarios, España.
Lerner, Bertha, Uvalle, Ricardo y Roberto Moreno (coords.) (2012), *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, México, UNAM-IAPEM.
Mayntz, Renate (2004), "Los Estados nacionales y la gobernanza global" en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 24., Caracas, Venezuela.
Moreno Espinosa, Roberto (1995), *La administración territorial en México, antecedentes históricos*, México, IAPEM–UAEM.
Pardo López, María del Carmen (comp.) (2004), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México.
Pichardo Pagaza, Ignacio (2002), *Introducción a la nueva administración pública de México*, México, INAP.
Sánchez González, José Juan (2001), *La administración pública como ciencia, su objeto y estudio*, Toluca, IAPEM, Plaza y Valdés.
Shafritz, Jay M. y Albert C. Hyde (1999), *Clásicos de la administración pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., Universidad Autónoma de Campeche, Fondo de Cultura Económica.
Stein, Lorenzo (1897), *La Scienza della Pubblica Amministrazione*, Torino, Unione Tipográfico–Editrice.
Toqueville, Alexis (1984), *La democracia en America*, México, Ediciones Gernika.
Uvalle Berrones, Ricardo (coord.) (2005), *Perfil contemporáneo de la administración pública*, Toluca, IAPEM.
Wallerstein, Immanuel (1996), "El eurocentrismo y sus avatares: los dilemas de las ciencias sociales", Discurso inaugural de la ISA East Asian Regional Coloquio, *El futuro de la sociología en el este de Asia*, celebrado el 22-23 de noviembre, en Seúl, Corea.
_____ (1997), *Abrir las ciencias sociales*, México, Siglo XXI, Editores.

Gobernanza, transparencia, buen gobierno y gestión pública: facetas del poder contemporáneo

Ricardo Uvalle Berrones

INTRODUCCIÓN

El tema de la gobernanza y la transparencia ocupa un lugar importante en el debate de los asuntos colectivos y en el horizonte que conlleva a fortalecer la vigencia de los sistemas políticos democráticos. En efecto, son categorías de análisis que se han convertido en instituciones, políticas y acciones que dan sentido y dinámica al cúmulo de actividades que se desarrollan a partir de la relación de la sociedad y el Estado.

Gobernanza y transparencia aluden a los modos de funcionar que tienen las democracias contemporáneas; indica que hay procesos en curso tendientes a que el ejercicio democrático del poder sea más abierto, visible y controlado con la intervención de los ciudadanos. La democracia de la vida contemporánea ha ganado espacios de prestigio y confianza con la gobernanza y la transparencia. Esto significa que los políticos y los administradores del Estado tienen un marco de actuación que limita las formas de discrecionalidad, para dar paso a la necesaria credibilidad que los sistemas políticos han de acreditar para que sean apoyados en los proceso de gestión que llevan a cabo.

Cuando el poder público es conocido sin barreras que estimulan la opacidad y el secretismo, amplía la base de su legitimidad, dado que los ciudadanos tienen la oportunidad de ingresar a las zonas –archivos y expedientes– de gestión que

resguardan los datos y la información de los habitantes de la sociedad civil, así como de las políticas públicas que se aplican. Este hecho significa que las políticas públicas, como instrumento del gobierno, son conocidas por su impacto y eficacia, generan una ambiente de aceptación y legitimidad de los ciudadanos hacia el Estado.

En este caso, la transparencia favorece condiciones que permiten avanzar en favor de la claridad de los asuntos colectivos y fortalece la confianza de los ciudadanos en las autoridades constituidas.

La gobernanza por su parte, entendida como la existencia de nuevos patrones para ejercer el gobierno indica que hay nuevos actores y procesos que demandan respuestas más ágiles que tienden por el lado de la innovación en materia de gestión pública para evitar que la cultura, la inercia y las rutinas alejen a los Estados de los ciudadanos. Cuando el peso de la verticalidad y la centralidad de las decisiones, los recursos y la distribución de los beneficios son restringidos, se estimulan las prácticas del autoritarismo y se ratifica con ello la existencia de relaciones excluyentes que alientan la inequidad social y política.

La gobernanza alude a que en el proceso de la vida colectiva los gobiernos no están solos, sino que, utilizando una metáfora, tienen como compañeros de ruta a los ciudadanos para atender y solucionar la complejidad de los problemas públicos. El núcleo de la gobernanza se relaciona con la capacidad de los gobiernos para dirigir, convocar e incentivar a la sociedad civil, así como los organismos de ésta para debatir y lograr acuerdos para asegurar la estabilidad, la eficacia y productividad del orden político sobre la base de procesos de consulta y corresponsabilidad pública.

Por tanto, los gobiernos son objeto de una mayor exigencia y vigilancia desde los espacios de la vida ciudadana que dan como resultado la demanda para que las políticas públicas sean conocidas y evaluadas con la intervención de organismos de la sociedad civil. Con la gobernanza democrática, la sociedad y el Estado ingresan a rutas de mejor desempeño desde el ángulo de que su eficacia, en la atención de los asuntos públicos, involucra la corresponsabilidad que caracteriza a las democracias contemporáneas.

Para los ciudadanos, el mercado y los organismos de la sociedad, la transparencia como política pública es un imperativo para que el ambiente institucional del poder sea más creíble y legítimo. Por la trasparencia el poder está sujeto a un

mayor escrutinio y al mismo tiempo la sociedad civil tiene mejores oportunidades para comunicarse con él. De este modo, si la economía pública, la vida política y la vida comunitaria son transparentes por cuanto al modo de funcionar en ella las instituciones administrativas y gubernamentales, significa que la democracia se consolida como un sistema de vida que favorece las libertades tanto civiles como políticas, favoreciendo que el poder sea conocido y evaluado sin más restricción que el principio de máxima publicidad.

Por consiguiente, la vigencia de la gobernanza responde a la democracia entendida en términos complejos como un método para atender y resolucionar problemas públicos, lo que incluye a la vez, la ventaja de que la sociedad con sus grupos organizados participen de modo directo en la construcción de las decisiones y acciones públicas. La eficacia de la democracia tiene dos pilares fundamentales como son la gobernanza y la transparencia a fin de que la vida colectiva tenga mejores rendimientos en la gestión de las instituciones.

Para fines de exposición, el presente texto tiene una finalidad normativa y explicativa. Se ha ordenado de manera prioritaria en numerales que destacan el vínculo y la correlación activa entre la gobernanza y la transparencia, a fin de puntualizar su relevancia como dos facetas en la democracia contemporánea que se han arraigado en el ejercicio del poder democrático. Posteriormente se explica el caso de México con la combinación de ambas categorías que dan cuenta de una experiencia reciente en materia de cambio político que tiene como desafíos el logro de la eficacia en el logro de los resultados. Finalmente se formulan las conclusiones.

FUNCIONALIDAD DE LA GOBERNANZA, TRANSPARENCIA Y GESTIÓN PÚBLICA

1. Las sociedades democráticas tienen como premisa básica que el ejercicio del poder no sea oculto ni restringido a unos cuantos. Se caracterizan por la ampliación de los canales y procesos que conllevan a una vigilancia más efectiva que permita conocer a quienes lo administran, sobre qué objetivos y con base en qué metas. Lo importante es que el poder no sea objeto de prácticas inaccesibles, piramidales y unilaterales sino que se encuentre a la vista de todos, dado que su alcance concierne al conjunto de la sociedad civil.

Las sociedades democráticas tienen como horizonte la apertura de los espacios que favorecen a los ciudadanos, para identificar, analizar y evaluar lo que realizan

las autoridades públicas, teniendo como punto de referencia que lo público del gobierno es imperativo para acceder a mejores etapas de convivencia. Lo público del gobierno es categoría básica para comprender la organización y el funcionamiento de la democracia, mediante las instituciones que se articulan en un sistema de decisiones y acciones continuas.

2. Como un sistema de instituciones diseñadas y orientadas hacia las ventajas de la vida colectiva sin desconocer la importancia de lo individual, el mercado y las organizaciones civiles, la democracia es el espacio idóneo que permite a gobernantes y gobernados establecer relaciones de compromiso tomando en cuenta los valores del orden vigente –libertad, seguridad, justicia, desarrollo, calidad institucional–, así como las expectativas que se generan con el mejoramiento de la calidad de vida.

En efecto, los ciudadanos confieren un mandato político a las autoridades para que éstas elijan los medios de gobierno que convienen a la vida colectiva, tomando en cuenta su opinión, preferencias y demandas. Ello le confiere a la democracia un valor distintivo frente a otras formas de poder político, en el sentido de que instituye gobiernos que son responsables ante los ciudadanos, situación que permite destacar la importancia de un quehacer colectivo más exigente, vigilado y regulado por incentivos y penalidades como parte de las reglas del juego que deben cumplirse atendiendo a la universalidad y generalidad de las normas del derecho positivo.

3. La importancia de la democracia moderna consiste en que se diseña para que funcione de manera eficiente y con efecto multiplicador favorable, lo cual significa armonizar con éxito los medios y fines que permiten el cumplimiento de las políticas públicas, entendidas como un plan estratégico de acción que tiene costos y beneficios en la vida colectiva.

La funcionalidad de la democracia es condición para asegurar el desarrollo de las instituciones sobre la base de la creatividad y responsabilidad que permite el gobierno de lo público, entendió como un modo de gobernar sociedades abiertas, competitivas y demandantes que exigen un lugar no sólo en la agenda de las políticas públicas sino en los procesos que se adoptan para darles vida como estrategia de buen gobierno.

En este caso, la funcionalidad de la democracia es una senda que favorece que las demandas, los problemas y las soluciones sean comprendidas en el mundo

de las agendas, los procesos, los procedimientos, los ámbitos de competencia, las jerarquías, así como el principio de responsabilidad de autoridad que, como medios del quehacer público, garantizan que las respuestas a diversos planteamientos de la sociedad civil (Uvalle, 2011: 43) tengan encauzamiento eficaz.

4. El vigor de la democracia como un sistema de instituciones autorizadas, formales y organizadas en capacidades múltiples, refleja cómo se organiza y ejerce el poder atendiendo a tiempos electorales, lo cual implica que en un tiempo dado los gobiernos tienen que ser además de eficientes, responsables ante la sociedad y los ciudadanos. La búsqueda de la eficiencia es inexplicable sin la responsabilidad de quienes lo ejercen por mandato, designación o mérito demostrado.

Los rendimientos del poder con la intervención de las instituciones administrativas y burocráticas son la clave para que los gobiernos sean aceptados con legitimidad, o bien sean cuestionados por la falta de calidad en su desempeño. El fin del poder es construir la estabilidad, legitimidad y eficacia que lo acredita como un sistema de capacidades diferenciadas e interconectadas.

En este caso, su acción tiene que ser visible a todos porque los fundamentos de su vigencia se enlazan con la voluntad de los gobernados. De ahí que el poder no se ciña únicamente a la esfera del gobierno, sino también a la voluntad colectiva de sustentarlo con apoyos y reconocimiento político por parte de los ciudadanos, dado que son parte fundamental en los procesos de gobierno.

5. La finalidad de la democracia consiste en crear un orden institucional jurídico y político que responda a los valores de la sociedad moderna y a las necesidades públicas que se forman con las demandas del ámbito de lo privado, lo cual implica que la autoridad decide atenderlas con medios de gestión institucional que son producto de la discusión (Majone, 1977: 36-37) y argumentación (Majone, 1997: 44-45) como las políticas públicas. Esto significa que las instituciones responden a elementos teleológicos para dar paso a su creación sobre la base de la congruencia y la eficacia para generar resultados en favor de la vida pública.

El orden institucional de la democracia es el medio que favorece la existencia de un ambiente de reglas y normas a través de las cuales es factible administrar y gobernar lo diverso, lo heterogéneo, lo plural y lo competitivo que caracteriza al juego democrático del poder, lo cual implica formar y desarrollar capacidades de dirección, organización y gestión que permitan la institucionalidad de los problemas y conflictos.

6. En el orden institucional de la democracia, la gobernanza, la gestión pública y la transparencia (Rodríguez, 2007: 43) son piezas vitales para que su funcionamiento tienda hacia la obtención de rendimientos crecientes.

La gobernanza (Aguilar, 2006: 99) alude a un patrón de gobierno que reconoce la existencia de centros dinámicos en la sociedad, los convoca, coordina e incentiva para avanzar en la corresponsabilidad social y política.

La gestión pública es el medio que acerca a los ciudadanos con la autoridad en un esquema de relaciones horizontales para dar paso a procesos institucionales fincados en la cooperación, no en la práctica de elementos unilaterales y piramidales.

La transparencia, por su parte, es un conjunto de normas, reglas, operaciones y sistemas de operación que se inscribe en la funcionalidad de la propia democracia con el fin de producir un orden político más abierto y confiable para los ciudadanos, que destaca cómo éstos pueden ejercer el derecho de acceso a la información, a fin de evitar que el Estado se asuma como una organización infranqueable, tomando distancia de los ciudadanos que son la razón de ser de su existencia. Con la transparencia, el punto más importante en la vida asociada es el ciudadano, con lo cual los aparatos de Estado quedan supeditados a procesos de vigilancia y control sobre el modo en que se lleva a cabo la administración de los archivos y expedientes que contienen la información público-gubernamental. Con la vigencia efectiva de la transparencia es factible atenuar las prácticas de corrupción asociadas al despilfarro y los efectos nocivos del soborno (Ackerman, 2009: 38) porque facilita que la información público gubernamental no sea apropiada por los políticos y los administradores del Estado.

7. La trasparencia, como política pública, responde a la exigencia de que los gobiernos no se sustraigan a la evaluación de los ciudadanos. Es una senda que permite acceder y conocer lo que realizan las oficinas de la burocracia en cuanto que tiene en sus manos el cumplimiento del interés público. De igual modo, las autoridades electas, y que tienen investidura, no pueden ni deben sustraerse a la exigencia de que la administración de la sociedad se realice sobre luces y sombras, sino con base en el conocimiento diáfano que se origina al acceder a la información que generan las oficinas del gobierno. La información que se gesta en lo público–gubernamental es un bien que puede ser conocido en la vida comunitaria y por ello no se justifica su falta de difusión.

De este modo se da paso al espacio de la gobernanza para que en un planteamiento de gestión pública, la sociedad con sus grupos más dinámicos tenga la oportunidad de intervenir no sólo en la discusión de los problemas comunes, sino en la definición de la agenda de los compromisos que asumen de frente a la vida comunitaria.

8. Desde la óptica de la gobernanza, la gestión pública y la transparencia, el poder gubernamental es más abierto, evidente, vigilado y visible, por lo que no hay oportunidad de que sea asunto reservado a unos cuantos. Estas cualidades son congruentes con el poder democrático que responde a la vez a la existencia tanto de la sociedad plural como del Estado de derecho, entendido como una forma de institucionalidad de poder político con fines comunitarios (Correa, 2011:830).
En el poder democrático las autoridades son responsables ante los demás, es decir, los gobernados; lo que impide las conductas faraónicas que son contrarias al espíritu de lo público y a las instituciones modernas que tienen como fin producir eficacia para que la vida colectiva tenga mejores elementos de reproducción, distribución y beneficio.

El poder democrático considerado desde la gobernanza y la gestión pública no elude a la transparencia y ésta es una de las bases más confiables para que sea motivo de aceptación por parte de la sociedad civil.

9. Con la práctica de la gobernanza, la gestión pública y la transparencia, la Administración pública se acerca a los ciudadanos, se conocen mejor los resultados de la gestión que llevan a cabo las oficinas burocráticas; se pueden formular preguntas a las autoridades y administradores sobre el cumplimiento de las políticas públicas, los beneficios que generan, los costos que implican, la ejecución de los presupuestos y la existencia o no de la calidad de vida de los gobernados, que son la parte medular de la creatividad institucional.

La publicidad (Rodríguez, 2007: 36-37) del gobierno es congruente con los espacios de la sociedad, dado que reclama el derecho no sólo a opinar, sino a evaluar y participar en las acciones del propio gobierno. Los tiempos de la colaboración ciudadana se han convertido además en los tiempos en que el gobierno tiene que ser conocido sin más pretensión que ser eficiente y responsable.

10. El nexo entre lo público de la sociedad y lo público gubernamental es el centro en el que germinan la gobernanza, la gestión pública y la transparencia. Conocer al gobierno, conocer su funcionamiento, conocer cómo y por qué produce

información, que es de interés para todos, es el sentido de la trasparencia para responder a la preocupación de grupos de la sociedad que tienen interés en que el conocimiento del gobierno se convierta en el derecho de acceso a la información.

Por tanto, la transparencia se desarrolla en el plano de una demanda que se convierte en un tipo de respuesta institucional –política pública–, lo cual significa que el arquetipo del gobierno para los ciudadanos es congruente con los imperativos de las sociedades abiertas para dar paso a una nueva institucionalidad democrática (Sandoval, 2009: 121), entendida como las reglas del juego que autoriza y restringe; incentiva y penaliza los procesos relacionados con el curso de la acción gubernamental.

El gobierno para los ciudadanos entendido como un gobierno por discusión (Aguilar, 1997: 26) es parte de la gobernaza democrática que reclama una gestión pública más flexible, emprendedora, eficaz y responsable para que el espacio público tenga elementos de confiabilidad y eficacia, procurando que el procesamiento de las demandas de la sociedad civil tenga como eje básico la categórica capacidad de respuesta.

11. El nexo entre lo público de la sociedad y lo público gubernamental relaciona dos elementos que son fundamentales en el quehacer institucional de la gestión pública, a saber: la burocracia y la democracia. La burocracia responde a los fines del Estado y la democracia se asocia más con los fines de la sociedad, dado que favorece la participación y corresponsabilidad de los ciudadanos en los asuntos y problemas colectivos. De este modo, la racionalidad comunicativa es el medio que favorece un ambiente más público para el poder constituido y es, a la vez, una forma de evitar que cierren las puertas del diálogo y del debate que caracteriza a las democracias modernas.

En este sentido, lo importante es no caer en posturas dicotómicas entre burocracia y democracia, y lograr tipos de arreglo institucional que permitan que las propias burocracias sean más públicas y que la democracia sea administradas por servidores públicos que respondan a las exigencias del ciudadano.

Burocracia y democracia no deben valorarse como elementos antitéticos, sino en razón de los objetivos que deben cumplir de cara a la luz pública y la evaluación de los ciudadanos sobre el desempeño de los gobiernos y las administraciones públicas. Con ello se evita el ejercicio del poder opaco y se avanza en la importancia

de regular la vida administrativa atendiendo a la lógica de la institucionalidad constitucional y legal.

Las burocracias tienen que ser más públicas porque se ocupan de asuntos, problemas, demandas y soluciones que conciernen a la vida comunitaria. En este sentido, la transparencia conecta a la sociedad con el gobierno a fin de establecer formas de comunicación, conocimiento e interacción que permitan que el ejercicio del poder sea más democrático.

Si las burocracias tienden a la racionalidad, la eficiencia y el profesionalismo, han de tener como marco de referencia la libertad y la igualdad que son el sustento moderno a partir del cual se reconoce el derecho a la información, para que los gobernados en calidad de primeros mandatarios exijan a los gobernantes la información que justifica el sentido público del gobierno.

12. La gobernanza es un patrón institucional de dirección que alude a cómo el ejercicio del poder no descansa en la centralización improductiva, sino en el reconocimiento de diversos espacios económicos, sociales y políticos que articulan intereses, valores y prácticas de las organizaciones de la sociedad civil.

Así, la gobernanza alude a la dirección de la sociedad valorando a los ciudadanos y las organizaciones civiles como palancas de realización, aportación e iniciativa que permiten una mejor configuración de las relaciones y capacidades que conllevan a la producción del valor público.

La gobernanza refleja cómo el ejercicio del poder no es unicentrado, sino multicentrado, lo cual implica que las tareas de cooperación y coordinación son fundamentales en el diseño e implementación de las políticas públicas. El aprovechamiento de las capacidades sociales es medular para que la dirección de gobierno sea entendida en un ambiente de cooperación, no de imposición.

13. En la visión de la gobernanza, la producción de valor público significa que las instituciones funcionan para acceder a relaciones de equidad que son el objetivo más importante de la acción cooperativa.

La producción de valor público concierne a las instituciones entendidas como capacidades que se organizan para definir objetivos y cumplirlos en razón de las agendas que son fruto de los arreglos institucionales. La producción de valor público es un desafío a encarar mediante diversas formas y medios del quehacer

institucional, para generar las condiciones que permitan que la vida asociada transite de la eficacia abstracta a la calidad de vida.

En este caso, la producción de valor público implica que en las tareas de orden común también intervengan los actores sociales, políticos y económicos, teniendo a su cargo tareas que son objeto de regulación, vigilancia y evaluación por parte del poder público.

Con la producción del valor público se reconoce que los gobiernos no tienen a su alcance todas las capacidades institucionales y, por tanto, es imperativo incentivar a organismos y fuerzas de la sociedad civil para que asuman un papel más activo y efectivo en la producción de los bienes y servicios públicos.

La producción de valor público (Aguilar, 2006: 51) se relaciona con el sistema de capacidades que permiten desde el mercado, la empresa, el gobierno, los organismos civiles y las organizaciones de servicio, generar condiciones de vida que respondan a las demandas en competencia y a los problemas públicos que exigen, a la vez, más agilidad de respuestas para que sean objeto de institucionalización.

14. La gestión pública tiene como referente directo a la gobernanza y la transparencia. En términos de práctica de gobierno, la gestión pública se relaciona con la producción e implementación de las políticas públicas entendidas como programas de acción (Lahera, 2004:13), porque su efectividad se relaciona con el modo de conseguir resultados en la vida comunitaria.

La gestión pública se enlaza con la gestión del gobierno porque es un conjunto de actividades, movimientos y procedimientos que tienen como objetivo potenciar la capacidad directiva y operativa del propio gobierno. Alude a la organización, estrategias, sistemas, tecnologías, decisiones, políticas y acciones que se relacionan con la producción y reproducción de las capacidades que tienen como propósito dirigir –gobernanza- en la lógica de la corresponsabilidad social, económica y política.

Su efectividad es más heurística que instrumental, más de fondo que periférica, más de trasformar situaciones que de mantener la inercia de los procesos, sistemas y estructuras, más de hacer y conseguir resultados que de invocar el deber ser. Es por ello un asunto del gobierno y la sociedad entendidos como sistemas que se complementan para conseguir que el desempeño de la vida productiva sea más eficiente.

La gestión pública enlaza a la sociedad con el Estado y a los ciudadanos con el gobierno. En consecuencia, se inscribe en los procesos vitales del ejercicio del poder, el que se orienta a que los resultados obtenidos satisfagan a los ciudadanos en términos de transformar cualitativamente sus condiciones y relaciones de vida.

15. La utilidad de la gestión pública es pragmática, esto no implica que se soslayen los ambientes institucionales que la estimulan o frenan. Lo importante en un marco de gobernanza y transparencia es que sea objeto de valoración puntual porque se relaciona directamente con el ejercicio del dinero público en la modalidad de gastos, presupuestos, políticas y proyectos. Ello supone que el valor público del dinero tiene que considerarse con base en la honradez y la eficacia, lo cual requiere definir los indicadores de gestión que permitan evaluar el desempeño de las instituciones gubernamentales.

Los indicadores son inseparables de una gestión pública visionaria y estratégica, porque significa que el ejercicio del poder es un asunto no sólo de beneficios a distribuir, sino de costos a evaluar. La utilidad de la gestión pública se relaciona con valores institucionales y organizacionales, sin desconocer que es fruto de definiciones que se formalizan en los espacios de lo público.

La mejor manera de entender la importancia de la gestión pública es en la visión del gobierno de lo público, que alude al comportamiento de las instituciones que se ocupan de que la dirección de la vida comunitaria se asegure con acciones efectivas. Por eso, los indicadores de gestión deben entenderse como un valor numérico que se aplica al ejercicio del poder para evaluar su rendimiento y desempeño. El ejercicio del poder no es únicamente la definición de propósitos, sino el conjunto de capacidades que se aplican para que los recursos del gobierno permitan el cumplimiento de las metas colectivas.

En este sentido, los rendimientos del poder deben ser objeto de valoración, medición y cuantificación en tanto que aplican los recursos de la vida comunitaria. En este caso, la gestión pública de cara a la vida democrática tiene como referente infranqueable a la transparencia, porque a través de ella es posible que los gobernados conozcan el aprovechamiento de los recursos comunitarios.

El compromiso de la gestión pública con la transparencia es inevitable pues articula los procesos de política pública para dar paso a los costos, los beneficios e impactos que se provocan en la vida asociada.

16. Es importante puntualizar la relevancia de la gestión pública como estrategia del gobierno de lo público, con objeto de ubicar su sentido y alcance en el marco de las demandas y presiones que se originan en la pluralidad de la vida democrática.

Esto significa que no debe asociarse a una comprensión instrumental e inercial, sino con su contribución a las tareas de gobierno (Uvalle, 2011: 42), las cuales se ocupan de formalizar los objetivos comunitarios que se deciden para que la economía de mercado y el conjunto de la sociedad civil se desarrolle, apoyando y regulando tanto a los mercados económicos como a los mercados políticos.

Le corresponde a la gestión pública generar, potenciar y desarrollar las capacidades del gobierno para que la dirección de la vida comunitaria sea no sólo eficiente, sino competitiva, equitativa, emprendedora y visionaria, para que trascienda lo conocido y se ingrese a nuevos horizontes de desarrollo más equilibrado.

La revaloración de la gestión pública en el espacio institucional del gobierno es un asunto importante que se debe considerar, pues de otro modo se limita su utilidad para conseguir resultados deseados y esperados. La gestión pública (Aguilar, 2006: 146) se localiza en el centro de las capacidades del gobierno, las que se relacionan con aspectos clave como la estabilidad y la gobernabilidad democrática.

17. El nexo entre gobernanza y gestión pública se inscribe en el sistema institucional de la democracia que comprende, entre otros aspectos, los procesos de gobierno, la dirección de la sociedad, la participación ciudadana y la corresponsabilidad.

Por tanto, son condiciones a valorar para llevar a cabo una exitosa dirección de los asuntos públicos, entendidos no sólo en el ámbito del gobierno, sino también en los espacios de la sociedad. Es indispensable destacar este punto para que la complejidad de lo público no sea simplificada con medios operativos que ocupan un lugar en los procesos de la dirección pública, pero que no agotan su eficacia funcional en consideraciones introspectivas.

Lo relevante en un ejercicio de calidad y valor público es que la gobernanza y la gestión pública sean entendidas en el universo de problemas que reclaman eficacia regulatoria, procesos efectivos, estructuras ágiles, sistemas creativos, indicadores precisos y políticas oportunas. Este universo alude a condiciones de vida que involucran a los gobernados, no se refieren únicamente a cuestiones de orden técnico.

La gobernanza y la gestión pública se relacionan con el modo en que funcionan los gobiernos y las instituciones de la sociedad, lo cual implica definir estrategias de comunicación y coordinación para conjuntar los espacios privado y público con el sentido de las decisiones colectivas. Es importante destacar que la gestión pública puede verse como un conjunto de tuercas, tornillos, dientes y ruedas (Elster, 1989: 13) que hacen posible materializar el esquema de la gobernanza y las políticas públicas que demanda la vida colectiva.

18. El buen gobierno es el producto de condiciones que se cumplen con la participación de los actores de la sociedad y del propio gobierno en un esquema de gobernanza y gestión pública. El buen gobierno es una categoría que alude a condiciones institucionales que deben cumplirse para que el gobierno de la democracia sea efectivo y se oriente por el aumento continuo en la calidad de vida sobre la base de un esquema más efectivo de gobernanza.

El buen gobierno es un arquetipo que reúne atributos como el apego a la legalidad, la práctica de la transparencia, el ejercicio de la rendición de cuentas, las tareas de evaluación ciudadana, la calidad de los servicios administrativos, la incorporación de los ciudadanos al diseño, elaboración, implementación y evaluación de las políticas.

También comprende su compromiso con la libertad y la igualdad para definir y aplicar las políticas públicas que se orientan a que el gobierno de lo público sea entendido como un buen gobierno.

En consecuencia, el buen gobierno implica eficacia, credibilidad y legitimidad (Bourgon, 2010:15) que debe acreditarse en el mundo de los hechos sociales y políticos con decisiones y acciones que transformen las condiciones de la sociedad civil. En este caso, el buen gobierno tiene que trascender los enunciados de qué hacer para situarse en el cómo hacer, es decir, cómo cumplir con las tareas de carácter colectivo.

El buen gobierno tiene como base de su funcionalidad la gobernanza, la gestión pública y la transparencia para que se consolide como una institución que sabe construir capacidades y desarrollarlas con apego a compromisos, agendas, políticas y proyectos de vida.

19. El buen gobierno desarrolla sus tareas con base en un esquema posburocrático, que orienta a las organizaciones a funcionar sobre la base de la adaptación,

la flexibilidad, la innovación y la visión emprendedora de los cuadros directivos y operativos.

Lo posburocrático es el perfil de los gobiernos competitivos y comprometidos con la calidad de los procesos y productos que se demandan por parte de los ciudadanos. Su ventaja consiste en que el volumen y el tamaño del gobierno no es la clave para evaluar su eficacia, sino que ésta consiste en que la calidad de los procesos y las políticas públicas lo caracterizan como una institución que tiene visión para enfrentar de conjunto las demandas de la vida comunitaria.

El modelo posburocrático (Aguilar, 2006: 43) tiene como ventaja que los aparatos públicos no se sustenten sobre la base de estructuras y procesos que son centralizados improductivos. Postula un mayor acercamiento entre los gobiernos y los ciudadanos, demanda la calidad como principio, la gestión como estrategia y las políticas como formas de respuesta orientada por la eficiencia creciente.

La contribución del modelo posburocrático al buen gobierno se localiza en su funcionamiento, el cual es fundamental para identificar la calidad de los procesos, estructuras y estrategias que posibilitan una mejor dirección pública en la sociedad. Eliminar costos, sistemas densos, organismos arrítmicos, plantillas injustificadas y gasto innecesario es incompatible con el perfil del buen gobierno.

Por tanto, el buen gobierno se caracteriza por reinventar de manera razonable el funcionamiento, sin alterar los principios constitucionales y políticos que lo caracterizan como parte vital del Estado de derecho.

20. El buen gobierno es congruente con el arquetipo de las sociedades abiertas, democráticas y competitivas en las cuales los ciudadanos participan en la gestión y evaluación de los asuntos comunes. Postula, en consecuencia, una nueva gobernanza, una mejor gestión pública y una mejor transparencia para que la sociedad, los ciudadanos y el mercado sean parte activa en la construcción e implementación de las decisiones públicas. Su contenido institucional responde a la lógica de la democracia, a la institucionalidad del Estado de derecho y a los valores públicos que articulan a la sociedad como cuerpo político y económico.

La eficacia en el buen gobierno no es el objetivo último de la gestión pública, sino un requisito importante a conseguir para alcanzar mejores condiciones de vida. El buen gobierno tiene como atributo que sabe dialogar, deliberar,

persuadir y se compromete con el deseo de los ciudadanos para que el hogar de la democracia favorezca su realización individual y colectiva. Por ello se encamina a que las capacidades de dirección, coordinación e implementación sean objeto de mejoramiento permanente.

En la calidad de la gestión pública y en la vigencia de la transparencia, el buen gobierno finca la efectividad de sus acciones, el logro de la legitimidad por resultados y el aumento de la confianza de los gobernados en las instituciones públicas.

Recupera a la Administración pública sobre la base de los valores democráticos, potencia la calidad de las políticas públicas y desarrolla las capacidades institucionales que se necesitan para la producción del orden, el bienestar y la equidad social.

GOBERNANZA, TRASPARENCIA Y GESTIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

21. El tránsito del derecho a la información hacia el derecho de acceso a la información, refleja que la sociedad mexicana vive en condiciones en las cuales los valores de la democracia se arraigan de modo importante hasta generar una toma de conciencia que desemboca en la lucha por llevar a cabo la publicidad del poder en condiciones de mayor competencia, pluralidad y diversidad. El quebranto de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional en 1997 cuando pierde la mayoría representativa en el Congreso federal y la derrota que tiene en el año 2000 cuando el Partido Acción Nacional triunfa en las elecciones federales. Son factores que aceleran los procesos que conllevan a que el ejercicio del poder sea más abierto y visible, dado que se amplían los espacios de gestión que otrora eran restringidos en lo fundamental para ventaja de las oficinas burocráticas en un esquema de poder en el cual el presidente de la República asumía la dirección (Barceló, 2011:288) política del país, sin los contrapesos dinámicos que permiten un mejor control del poder en términos democráticos.

22. La demanda para que la transparencia sea una realidad tiene como punto de partida la iniciativa e intervención del *grupo Oaxaca*, que en 2001 toma la iniciativa en un seminario académico para reflexionar sobre la necesidad de que el poder estatal tenga mayor vigilancia y control por parte de los ciudadanos. Esto es producto de que en la sociedad mexicana, con el aumento de la pluralidad y la diversidad, el espacio de lo público es cada vez más activo y organizado para estructurar acciones que permiten un mayor seguimiento sobre el ejercicio

del poder. Abrir el gobierno hacia los ciudadanos forma parte de reclamos que se orientan a que la administración de la información pública no sea asunto reservado y sin contrapeso desde la sociedad civil, a las autoridades constituidas y al cuerpo de administradores estatales.

En este sentido, el espacio público en la sociedad mexicana ejerce presión organizada para que la apertura de las estructuras del poder político supere el derecho a la información con la vigencia de la política de transparencia. Ésta alude a condiciones de vida que apuntan a revitalizar la postura de los ciudadanos para dar vigencia a un sistema de vida más abierto y manifiesto. Tal exigencia fructifica cuando el 11 de junio de 2002 se promulga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que fundamenta la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información. Para racionalizar mejor el cumplimiento de la Ley, el 11 de junio de 2003 se expide el Reglamento que detalla su implementación, es decir, su ejecución.

De este modo, la formalidad de la transparencia como política pública es el testimonio de cómo el ámbito de lo público se convierte en un generador de iniciativas que culminan con la vigencia de ordenamientos gubernamentales que reflejan un ambiente más orientado hacia la democracia, y en consecuencia, hacia la publicitación del poder. El significado (Fox, 2009: 192) de la transparencia como política pública abre un capítulo relacionado con el aumento de la participación ciudadana en los asuntos colectivos. Existe, en este caso, una nueva relación entre el espacio privado y el público, dado que la Ley los reconoce para definir la actuación de los órganos y titulares del Estado.

23. Frente al monopolio indiscutible de que el Estado generaba y administraba la información pública con fines de seguridad, y por tanto, había divulgación mediante filtros hacia la sociedad y los ciudadanos, con la política de transparencia se avanza en los puntos siguientes: 1) se diluye la idea de que los secretos de Estado, con fines de información pública, restringen a los ciudadanos el conocimiento que guardan los asuntos de interés general; 2) el secreto administrativo es objeto de normas que abren los archivos a los ciudadanos relacionados con el cumplimento e impacto de las políticas públicas tanto en la sociedad como en la vida productiva; 3) empieza a diluirse el paradigma de la administración unilateral, pudorosa y celosa por cuanto conocedora única de los datos públicos; 4) el principio de publicidad empieza a arraigarse en las prácticas institucionales del Estado mexicano; 5) se reconoce el derecho de los ciudadanos a ser informados por el poder político; 6) la información pública no se entiende como monopolio, sino que es obligación del

poder diseñar los canales de funcionalidad para que sea conocida por la sociedad; 7) los documentos y archivos serán administrados sobre la base de reglas más puntuales y operativas; y 8) en los artículos 13 y 14 de la Ley de Transparencia, se estipulan las categorías de información reservada (Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 2007: artículos 13 y 14) para aludir que, por motivos de seguridad nacional, seguridad pública o la defensa nacional, hay reglas restrictivas para su divulgación.

Un paso más para garantizar la vigencia de la transparencia como política pública es la reforma al artículo 6 constitucional, del 20 de julio de 2008 (Constitución Política, 2008) que es más categórica, con el propósito de que el derecho de acceso a la información sea el nuevo atributo en la relación del Estado y los ciudadanos. En la propia ley se puntualizan los órganos y titulares que son sujetos obligados a la transparencia, situación que comprende también a los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal; destaca, en este sentido, que el Estado tiene la obligación de garantizar el derecho a la información; se invoca la igualdad como sustrato de la transparencia; se instituye el derecho de réplica de los ciudadanos en esa materia, se enfatiza la importancia para que la tecnología se aplique a los procesos administrativos, utilizando, para ello, sistemas electrónicos, con lo que se llevan a cabo cambios organizacionales y funcionales en las oficinas de los gobiernos, a fin de que el principio de máxima publicidad tenga vigencia plena.

Es una reforma que institucionaliza en sentido amplio la importancia del derecho a la información para que sea ordenado con medios legales y administrativos que estructuren los valores, objetivos y contenidos de la política de transparencia. Es importante destacar que en esta reforma el sujeto pasivo es el Estado, mientras que el sujeto activo es el ciudadano. En este sentido, el espacio público en la sociedad mexicana tiene nuevos ángulos de relación, interacción y comunicación que se sustentan en la constitucionalidad, la legalidad, la reglamentación y la operación de la política pública de transparencia, misma que debe reunir los elementos siguientes: 1) derecho de acceso a la información pública; 2) vigencia del principio de máxima publicidad; 3) definición funcional de la organización, administración e implementación de su espíritu, objetivos y metas; 4) reconocimiento del principio de legalidad; y 5) definición de los titulares y órganos responsables del cumplimiento del derecho a la información (Constitución Política, 2008: artículo 6).

Por otra parte, es importante destacar que a raíz de la expedición de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, la que se publicó en el Diario Oficial el 5 de julio de 2010 y en donde, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública se transforma en Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de datos. En este sentido, se avanza para que la producción, el resguardo y la distribución de la información público-gubernamental quede en el ámbito de las oficinas burocráticas del Estado, además de que se protegen los datos de las personas de acuerdo con su consentimiento, para que sean preservados en el ámbito de las finalidades previstas, a fin de proteger su privacidad, donde el responsable de los datos queda como salvaguarda de la información que da identidad a los titulares de los mismos. Por tanto, los principios de protección de los datos personales son: licitud, consentimiento, información, calidad, finalidad, lealtad, proporcionalidad y responsabilidad.

Sin embargo, la importancia de la transparencia como valor, práctica y política pública tiene un riesgo latente que consiste en que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa subordine el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos a su esfera de competencia y con ello disminuir la presencia efectiva que tiene en la vida asociada. Hay acciones orquestadas desde el poder central del gobierno que apuntan a disminuir su autonomía y de conseguirlo se dará un paso hacia atrás en la lucha emprendida con el fin de vigorizar el poder democrático, para que la información público-gubernamental sea valorada como un bien público, es decir, que sea conocida por todos los habitantes del país, con base en la vigencia del principio de igualdad jurídica y política, sin que se empantane en el universo de las instancias, los procedimientos y las dilaciones formalistas que se originan en la lógica de lo apropiado, es decir, de las rutinas administrativas, organizativas y reglamentarias.

24. La lucha por transparentar el poder ha sido larga y continuará siendo ardua en un ambiente político no habituado a la apertura y la publicidad, entendidas como un sistema de vida con apego a los valores democráticos, los cuales tienen como mayor desafío transformarse en reglas institucionales, prácticas y lineamientos administrativos que garanticen la vigencia de la política de transparencia tomando en cuenta la relación compleja entre democracia y burocracia (Uvalle, 2008: 106).

La constante en la visión del antiguo régimen político fue la cultura borbónica que cerró los espacios de gobierno, administración y gestión a los ciudadanos y la sociedad en su conjunto, con lo cual fue imposible que se conociera el sentido

y adopción de las decisiones relacionadas con la gobernación de la sociedad. Ante este panorama, la presión de la sociedad civil por consolidar la política de transparencia, a finales del milenio pasado es uno de los retos mayúsculos que enfrentan los movimientos y las organizaciones que tienden hacia la democratización del poder.

CONCLUSIÓN

La sociedad contemporánea vive condiciones de transformación y cambio que indican que la organización y el ejercicio de poder no avanzan por rutas en donde los acontecimientos son predeterminados o están determinados por voluntarismos que sean producto de leyes inexorables del quehacer social, político y económico. Si algo demuestra el ejercicio del poder, es que su eficacia es la combinación de actores, contextos, oportunidades y restricciones. La omisión de alguno de estos elementos conlleva a la valoración de que la vida colectiva son arreglos a la manera de casinos o juegos de azar.

Nada más inexacto que el ejercicio del poder sea casuístico, cuando en realidad lo social se relaciona con factores históricos, culturales y políticos que son fundamentales para ubicar los procesos de construcción y consolidación. En el caso de la gobernanza, la transparencia y la gestión pública son categorías que destacan cómo en los últimos 20 años han cambiado las relaciones entre la sociedad, los ciudadanos y el Estado. La sociedad es más activa y mejor informada en materia de asuntos públicos; por tanto, no renuncia a participar en la gestión de los mismos. Los ciudadanos se asumen como actores en el quehacer colectivo y para ello analizan, cuestionan y presionan para que sus derechos no sean pisoteados y además que sean tomados en cuenta para el diseño y aplicación de las políticas públicas.

El Estado ya no es el centro omnipotente (Aguilar, 2006: 73) y magnificador que se imponía sin más a la sociedad, sino que se desenvuelve en una correlación de fuerzas más dinámicas y complejas que indica cómo el poder en la vida contemporánea no sólo es el ámbito de las jerarquías y mandos verticales, sino que se forma en el mundo de las relaciones horizontales que tienen su dinámica en la existencia de ciudadanos y organizaciones que reclaman al poder estatal su autonomía. Ante este cuadro de nuevas relaciones de poder en donde el Estado ya no hace todo ni puede hacerlo todo como en los tiempos del intervencionismo creciente. Emerge la gobernanza democrática para denotar que el poder público

es más público en la medida en que la sociedad y los ciudadanos consiguen hacer contrapeso al poder vigente.

De ese modo inicia la fase de la gobernanza con valor democrático para aludir a un sistema de poder que da cabida con intensidad a la pluralidad y a la diversidad. Con ello, la gobernanza se significa porque el vigor de la cooperación, la deliberación, la autonomía y la corresponsabilidad son los nuevos ejes que caracterizan a la sociedad civil contemporánea. Se constituye, así, una sociedad civil activa, organizada, participativa y corresponsable que reclama el derecho a intervenir en los asuntos públicos y con ello no cede su iniciativa al poder estatal.

De ahí que la transparencia también se entienda en la lógica de la gobernanza democrática, ya que forma parte de relaciones de poder en las que los ciudadanos y el Estado establecen nuevas formas de comunicación, que dan como resultado que la gestión pública sea la palanca que permita dar cumplimiento al derecho de acceso a la información.

En este caso, mediante la política pública de transparencia, que es producto de las sociedades contemporáneas y las tendencias cada vez más fuertes hacia la vigencia de los Estados de derecho, los ciudadanos activos tienen la oportunidad de acceder, consultar, solicitar, disponer y conocer la información público-gubernamental que es de su interés. De esta manera se consuma un nuevo vínculo que se caracteriza por la vigilancia y el escrutinio que los ciudadanos tienen para conocer más de cerca lo que hace el poder estatal. La transparencia ha permitido abrir los Estados para conocer el modo en que llevan a cabo la administración y gestión de los expedientes públicos. La práctica del poder encerrado en sí mismo y renuente a informar lo que realizaba es uno de los logros de la transparencia, desde el momento en que los ciudadanos tienen el derecho de acceder y evaluar el resultado de las políticas públicas. Con la presión de las relaciones horizontales de poder, la transparencia es parte de los circuitos democráticos de la gobernanza, dado que en la sociedad contemporánea se viven procesos que apuntan por la redistribución del poder, indica que los órdenes locales de gobierno también resultan beneficiados con la vigencia de políticas que los acercan más a los ciudadanos.

En el caso de México, la transparencia se inscribe en el contexto de la democratización del poder, la alternancia política, la competencia intensa, los cambios institucionales, el aumento de la participación ciudadana en los asuntos públicos y la transformación del Estado para que deje atrás su contenido

borbónico –secretismo y opacidad– a fin de que la luz de la transparencia ilumine el fondo y trasfondo de los archivos gubernamentales. La vigencia de un régimen político de carácter autoritario durante más de cien años retrasó que el poder público fuese más público y en su lugar existiera un poder que no era para el público ciudadano, sino para los sistemas de gestión que impedían que la claridad de los asuntos públicos fuese una realidad.

Hoy la transparencia se ha convertido no sólo en valor adoptado como política pública, sino como una forma de respuesta que facilita que la comunicación entre los ciudadanos y el Estado sea más directa y efectiva para generar mayor confianza y certidumbre a los procesos de gestión pública. Subsisten todavía restricciones para que la transparencia sea plenamente vigente, pero se avanza en su consolidación. Entre las restricciones a destacar se encuentran: los candados burocráticos que se diseñan para complicar la consulta de la información gubernamental por parte de los ciudadanos, la falta de voluntad política para que el poder sea más diáfano al estar vigentes procesos largos y bizantinos para solicitar la propia información, así como la falta de compromiso con los valores de la democracia.

BIBLIOGRAFÍA

Ackerman, Susan Rose (2009), "Economía política de las raíces de la corrupción: investigación y políticas públicas" en *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*, México, Editorial Siglo XXI.

Aguilar Villanueva, Luis F. (1997), "Introducción al libro" en *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, de Majone, Giandomenico México, Fondo de Cultura Económica.

_____ (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.

Barceló Rojas, Daniel (2011), "El poder de dirigir. La dirección política en el sistema presidencial mexicano" en *El Control del poder*, Homenaje a Diego Valadés. Peter Häberle y Domingo García Belaunde (coords.), Tomo I, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Bourgon, Jocelyne (2010), "Propósito público, autoridad gubernamental y poder colectivo" en *Reforma y democracia*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela, núm. 46.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2008), México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Correa Freitas, Rubén (2011), "El poder político y la democracia" en *El control del poder*, Homenaje a Diego Valdés. Peter Häberle y Domingo García Belaunde (coords.) Tomo I, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Elster, John (1989), *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*, Madrid, España, Editorial Gedisa.

Fox, Jonathan (2008), "Transparencia y rendición de cuentas" en *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, John Ackerman (coord.) México, Siglo XXI Editores.

Lahera, Eugenio (2004), *Introducción a las políticas públicas*, México, Fondo de Cultura Económica, Colección Breviarios.

Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares (2010), México, Diario Oficial de la Federación.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2007), México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Majone, Giandomenico (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica.

Rodríguez Zepeda, Jesús (2007), *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Cuadernos de Transparencia, núm. 4.

Sandoval, Irma (comp.) (2009), "Rentismo y opacidad en procesos de privatización y rescates" en *Corrupción y transparencia*, Irma Sandoval (coord.) México, Siglo XXI Editores.

Uvalle Berrones, Ricardo (2008), "Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado" en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 203, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

Uvalle Berrones, Ricardo (2011), "Las ciencias sociales y las políticas públicas en el fortalecimiento del arte de gobernar" en *Revista Convergencia*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México, núm.18, enero – abril.

El carácter multifacético de la gobernanza

Jaime Espejel Mena
Misael Flores Vega

INTRODUCCIÓN

La administración pública en la actualidad se encuentra en un escenario complejo; ante la presencia de una sociedad contemporánea cada vez más divergente, los Estados cada vez están más integrados en lo político, económico y cultural (*verbigracia* la Unión Europea), las naciones abandonan los rasgos del Estado nacional para caminar por los senderos del Estado posnacional, en donde la soberanía se comparte, la sociedad retorna a repensar en la identidad y la defiende como el único bien público que se tiene y la consecuencia es la violencia entre culturas (el caso español vs. inglés es un ejemplo); la economía cada vez se torna más personalista, y la secuela se asienta cada vez más en la marcada desigualdad entre los estratos sociales (sobre todo en los países emergentes), crece la mala fama de la política por la incapacidad de solventar los problemas de salud, educación, inseguridad, entre otros (el caso mexicano es un referente); la gestión del Estado es vista con desdén, por la poca asertividad de sus decisiones ante los problemas de coyuntura: inseguridad, violación de derechos humanos, desempleo, inmigración, crisis económica (México y España son un ejemplo); la democracia por sí misma no atenúa los problemas estructurales: corrupción, pobreza, ilegalidad, desempleo, por mencionar algunos, (por ejemplo América Latina); y un ciudadano cada vez más exigente ante los asuntos públicos.

Ante escenarios como estos, la administración del Estado se encuentra en la necesidad impostergable de reorientar su gestión y de apoyarse de nuevos

mecanismos y actores para reorientar sus fines: apelar a la *gobernanza* en sus diferentes facetas es una opción viable política y administrativamente.

La *gobernanza* muestra bases fundacionales para reconstruir las redes o vínculos esenciales que ligan a las instituciones con los ciudadanos. Es decir, la *gobernanza* presenta condiciones para reconstruir la maltrecha relación entre la administración pública y el republicanismo, entre la actividad organizada del Estado y el gobierno de las leyes, en cuanto regulación de la esencia pública del gobierno y aseguramiento de la esfera pública, en cuanto espacio donde convergen los poderes públicos y el ciudadano para deliberar sobre las condiciones de la vida en común.

La *gobernanza* de un territorio concreto manifiesta las formas de desarrollo integral o no. Esto es, la unidad o el centralismo producen un tipo de *gobernanza*, sin embargo la *gobernanza* fundada en la diversidad, autonomía y descentralización local es la única que se asocia con el desarrollo integral. Este principio de cooperación se basa sobre una experiencia concreta: todas las sociedades se ven confrontadas a problemas del mismo tipo pero cada una debe darles respuestas específicas. De allí deriva el principio de la acción pública.

La *gobernanza* como articulación de lo político y lo administrativo y como la correlación entre lo central y lo periférico, ayuda a redimensionar y abordar los asuntos públicos desde la óptica del consenso entre todos los involucrados en el gobierno. Sólo que este consenso implica conjuntar ciertos aspectos que ayuden a abordar los problemas. Es así como la *gobernanza* se relaciona con lo político, con el gobierno local, la cooperación entre naciones, con las redes sociales de la sociedad civil, la acción pública, el nuevo institucionalismo y la subsidiariedad como cooperación social. La gobernanza se está tornando en un fenómeno relacional entre diferentes actores para solventar problemas comunes: de ahí que adopte un carácter de diversas fases.

LA AGENDA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Últimamente la administración pública está sometida a una serie de cambios vertiginosos como secuela de los eventos suscitados en la sociedad contemporánea. Para tal efecto persisten diversos aspectos por atender por parte del Estado. Las formas de atender estos aspectos implican, primeramente, reconocer cuáles son los puntos a retomar para dilucidar la agenda pendiente de la administración del Estado.

Kooiman (1993) pone de manifiesto que las recientes modificaciones de los sistemas de interacción entre el sector público y el privado están relacionados con la naturaleza crecientemente compleja, dinámica y diversa del mundo en que vivimos (de los sistemas socio-políticos). Las nuevas formas de acción pública precisan, para su aprehensión, de un enfoque multilateral que implique el conjunto gobierno-sociedad civil. Pero no se trata tan sólo de una interacción entre el gobierno y la sociedad civil, sino de la gobernabilidad como expresión de la *gobernanza* en términos de ajuste entre las necesidades y las capacidades de gobierno. La acción pública no irrumpe los campos conceptuales y empíricos para sustituir a términos como políticas públicas, política social, tercer sector o gestión social, sino que asume que los hechos estatales, políticos y sociales son diferentes, aunque para su estudio y explicación apela a perspectivas teóricas disciplinarias, y supone que el poder político no cuenta con el monopolio de lo político ni del trabajo en materia de los asuntos públicos (Thoenig, 1997).

La teoría de la *gobernanza* se distingue de otras en que no sitúa las demandas (necesidades) en la sociedad ni las capacidades en los gobiernos. Por el contrario, necesidades y capacidades, en sus tensiones (dinámica de interacciones), pautas (complejidades e interdependencias) y actores (diversidad de significados e interpretaciones) pueden contemplarse al mismo tiempo como elementos sociales y políticos, públicos y privados, sociales y estatales en sus mutuas interdependencias. La acción pública es la forma en cómo las sociedades construyen, resuelven y evalúan los problemas colectivos.

Como resultado de la idea anterior, Metcalfe y Richards (1990) se refieren a la acción pública como a un *macroproceso* que tiene que ver con el cambio y, concretamente, con el cambio estructural.

El enfoque de la acción pública consiste en un proceso tendente a lograr la cooperación entre organizaciones en unas circunstancias en donde el marco tradicional de las políticas públicas y la cooperación interorganizativas se ponen en cuestión. Esta tarea no tiene analogía en el mundo privado, lo que pone al descubierto la limitación de la aplicación de las técnicas de gestión privada al ámbito público. La forma de definir lo público pone de manifiesto la dirección que toma el Estado social o del Estado liberal, más aun de su crisis o legitimidad.

La acción pública como *macroproceso* requiere de un proceso de gestión interorganizativo en el que los diversos intereses y organizaciones implicadas en una política concreta se impliquen en un proceso participativo de solución conjunta de

problemas y de decisiones colectivas para rediseñar las reglas del juego y redefinir sus papeles y responsabilidades. La administración pública –entendida como estructura, proceso de gobierno, ejercicio profesional y disciplina académica– presenta hoy en día una directriz que propone revalorar lo público de la misma; en contraparte, la *gobernanza* surge como un enfoque que busca la revisión y renovación de los conceptos de la administración y gestión públicas en el marco de sociedades modernas, en las que el ejercicio de las democracias liberales es una constante. La administración pública, en todo caso, encontró su máxima expansión y legitimación durante el apogeo del Estado de bienestar, pues en aquellas décadas la administración pública todo lo abarcaba: los productos, las empresas estatales, las decisiones de política económica, la regulación del mercado, las decisiones sobre apertura democrática; regulaba prácticamente toda la actividad de la sociedad y al mercado mismo.

Esa administración pública, en crisis, se centró en la manera de establecer la constitucionalidad del ejercicio gubernamental; es decir, en cómo administrar a las organizaciones públicas eficaz y honestamente en el marco de la legalidad y presumiblemente, sirviendo al interés público. Ese punto de partida era, en consecuencia, fundamentalmente institucional, normativo y estático: básicamente era una conceptualización de la responsabilidad moral y política, pensada en términos jerárquicos y de rendición de cuentas de las organizaciones públicas, respecto a la autoridad que ejercía el control gubernamental.[1]

Por ello es que la discrecionalidad administrativa del Estado significaba un papel central, ya que la administración pública se ejercía con el poder y control político, y por otro lado con las medidas de gobierno a través de la administración pública. Ello significó que la participación de la sociedad y de otros organismos eran menores, pues el Estado lo abarcaba todo. La omnipresencia de los valores descriptivos ponía en evidencia la construcción de sistemas políticos democráticos: el Estado, el poder político y público eran los protagonistas y hacedores de políticas. Con la nueva participación de otros actores en el espectro político y administrativo, surgido de nuevas relaciones de poder y de intercambios cooperativos entre instituciones viejas y nuevas –aún más en procesos de transición– se ha buscado rediseñar el gobierno mediante la búsqueda de nuevos enfoques que permitirán hacer vigente a la administración pública a la luz de una nueva revisión y conceptualización. De ahí emerge, desde el trabajo académico y de la investigación, (lo que en países

[1] Como orígenes y pilares centrales de la administración pública tenemos, por un lado, la parte normativa y legalista del derecho, así como del poder atribuido a las ciencias políticas y por el otro, las ciencias de gestión empresarial (Lynn y Wildavsky, 1999).

desarrollados ya ha sido consolidado) la propuesta de la *gobernanza* (Colomer y Negretto, 2003).

Es evidente que en la historia los diversos enfoques de aproximación a la administración pública han respondido a la necesidad de resaltar una faceta del objeto de estudio, pues en cada momento de la historia del pensamiento y en la acumulación incremental de saberes disciplinarios, se arman nuevas propuestas de aproximación a la realidad, lo cual es la esencia de las ciencias sociales.

La administración pública no es novedosa porque desaproveche los viejos esquemas, sino porque se apoya en ellos para explicar y enriquecer las nuevas realidades. Se debe recordar que lo nuevo no significa, en la mayoría de los casos, que se deja atrás el pasado por ser un lastre, sino simplemente porque es un afán del investigador usar otros miradores para interpretar las nuevas relaciones entre la sociedad y el poder público.

En las condiciones actuales es necesario que se manifieste en los servidores gubernamentales la vocación para interpretar los nuevos procesos sociales desde la lógica público-administrativa y política, pues es menester que las organizaciones públicas se fundamenten en la importancia de la dimensión política. Esto es, precisamente el campo de estudio de la administración pública: mayor eficiencia, flexibilidad en las estructuras burocráticas y mejor y mayor atención al gobierno en términos de gestión y de agenda pública institucional; al ciudadano, al cliente –siempre con derechos políticos– que es el soberano en un Estado democrático. La *gobernanza* como tendencia actual de la administración pública es el resultado de la revisión de los enfoques pasados, la discusión de su vigencia y, en su caso, la actualización, así como el ensayo de formas administrativas que permitan hacer eficiente el trabajo gubernamental en sociedades dinámicas y en coyunturas de cambio.

Hoy en día la capacidad institucional de la administración pública tiene que revisarse en razón de los cambios que se desarrollan en la sociedad, la economía y en la vida pública porque son el centro que justifica la intervención de los gobiernos en las áreas de interés público. Una alternativa para rehabilitar la vida de las instituciones es utilizar las reformas para depurar inercias, conductas, procesos, estructuras y órganos que dieron de sí y que por lo mismo no tienen oportunidad de sobrevivir con eficacia creciente, motivo por el cual han de ingresar a zona de valoración, revisión y mejoramiento. Las reformas responden a las instituciones que favorecen la incorporación de mejoras relacionadas con la transformación de

las condiciones que han de permitir el mejor cumplimiento de los objetivos y las metas. Las reformas se inscriben en la lógica de alternar, modificar y fortalecer lo que existe; en este caso, el orden administrativo que es crucial para los gobiernos.

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

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

Un paso clave en la conformación de la administración pública son los procesos de innovación que se han desencadenado para mejorar su rendimiento institucional, a partir de las nuevas realidades que se viven en el mercado, la política, la cultura, la tecnología y los intercambios. En el tiempo actual, la clave de la innovación es el conocimiento, es decir, el conjunto de disciplinas, prácticas, saberes, teorías y metodologías que con orientación aplicada transforman significativamente los modos de vida. Los sistemas administrativos deben entenderse de manera abierta, correlacionada, transparente, productiva y creativa para que se desenvuelvan con capacidad en los espacios de crisis, turbulencia, cambio, renovación e incertidumbre, que son la constante de las sociedades liberales y las economías de mercado.

La administración pública tiene que asumir la esencia, ventajas y alcances del gobierno electrónico y se constituye en la institución que tiene a su cargo la importancia de crear y diseñar mejores sistemas de información y comunicación

que favorezcan su relación con los ciudadanos. La administración al servicio del ciudadano implica que el desarrollo de la tecnología se vierte al seno de la sociedad para transformar cualitativamente sus condiciones de vida, alentando la expansión de las fuerzas productivas, el mejor desempeño de la economía y que la vida pública tenga condiciones óptimas para su desarrollo tanto en el plano individual como el colectivo. En este caso, lo relacionado con trámites y servicios debe facilitar ventajas compartidas para los ciudadanos, para que se eliminen tiempos, procesos, procedimientos y costos superfluos que únicamente propician distancias innecesarias entre los usuarios que son los ciudadanos y la propia administración pública. Conviene destacar que la administración pública no está reñida con la eficiencia ni la productividad. Debe, en todo momento, tener mejor capacidad instalada para llevar a cabo sus operaciones; lo inaceptable es que los medios administrativos se sobrepongan a los objetivos normativos y sustantivos que debe cumplir, porque se da paso a posturas que, sin fundamento, sostienen que es una institución neutral ante la vida social y política.

La equidad social es una expresión que abarca un conjunto de preferencias de valores, de diseño organizacional y de estilo administrativo; la equidad social exalta la igualdad de los servicios de gobierno y propugna la responsabilidad ética y profesional de los administradores gubernamentales en las decisiones y en el cumplimiento de los programas públicos. Este valor pone énfasis en el cambio de la conducción de los asuntos gubernamentales, ahora más transparentes, profesionalizados y bajo el tamiz de la rendición de cuentas.

La equidad social insiste en la ductilidad, en la racionalidad, en el binomio cliente-prestador de servicios, así como en los modelos posburocráticos, de cambio institucional y en el giro del paradigma sobre la función pública: ofrecer al gobernado la mayor atención, aún antes que a los intereses de las propias organizaciones públicas. En síntesis, uno de los puntos centrales que propone la *gobernanza* para la administración pública es tratar con equidad a los ciudadanos, desempeñar con valores éticos las tareas de la administración y también con responsabilidad pública.

El compromiso de la administración pública con la equidad social implica un gobierno administrativo o ejecutivo fuerte, con sus respectivos contrapesos, pero fuerte en el sentido de que lo que ofrece al ciudadano es cumplible en términos de compromiso social y de responsabilidad pública. La administración pública no sólo trata de cumplir sus deberes legislativos, ejecutivos y judiciales en la forma

más eficiente y económica, también en influir y participar en la ejecución de políticas que mejoren en forma más general la calidad de vida de los gobernados.

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

LA GOBERNANZA COMO FORMA DE ACCIÓN PÚBLICA

Indefectiblemente la *gobernanza* alude a un proceso o método de gobierno desarrollado como respuesta a la crisis de gobernabilidad. Se asume la *gobernanza* "como el conjunto de tradiciones e instituciones que determinan cómo se ejerce la autoridad en un país; ésta comprende: a) el proceso de selección, supervisión y sustitución de los gobiernos, y sus mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) al público en general; b) la capacidad del gobierno para administrar los recursos públicos de forma eficaz, la hechura e implementación de políticas, y la ejecución de la ley de forma correcta para el impulso del desarrollo y del bienestar colectivo; y c) el respeto, tanto del ciudadano como del Estado, hacia las instituciones que rigen las relaciones económicas y sociales" (Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobatón, 2000: 10).

La tesis construida por Jean-Claude Thoenig (1997) sobre la *gobernanza* ayuda a visualizarla de forma nítida: es aquel proceso de coordinación de actores, de grupos sociales y de instituciones para lograr metas definidas colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre. Y en el mismo tono hace referencia a un triple problema que atañe a la acción pública: a) la densidad técnica y la complejidad de la acción pública aumentan, esto es, la elección pública ha de tener en cuenta datos relativos a universos científicos, técnicos, económicos, sociales o políticos cada vez más heterogéneos, lo que comporta necesariamente que la integración de los actores políticos de estos universos sea problemática; b) el entorno socio-organizativo de la acción pública es cada vez más fluido e incierto, es decir, cada decisión vincula a actores de estatuto diverso cuya integración niega la dicotomía público-privado. Además, en un contexto

donde se combinan elementos de descentralización y factores de concentración de decisiones, toda política pública adopta la forma de *gobernanza* a múltiples niveles o *gobernanza* multinivel (Hooghe, 1996), lo que debilita la capacidad de reacción de cualquier actor considerado aisladamente; y c) la articulación entre los procesos de la "política electoral" (formas de selección de las elites políticas, formas del debate público, condiciones de la competición por los puestos de poder y la representación de los ciudadanos) y la política de los problemas (formulación de problemas públicos, representación de grupos de presión, procesos de ejecución de la acción pública) es cada vez más problemática. En particular, se pone de manifiesto la laxitud de la relación entre las exigencias de la competición electoral y las necesidades de la ejecución de las políticas públicas.

En estas condiciones, la *gobernanza* aparece como una forma de gobierno (en su sentido más amplio) en la que la coherencia de la acción pública (la definición de problemas, la toma de decisiones y su ejecución) no pasa por la acción aislada de una élite político-administrativa relativamente homogénea y centralizada, sino por la adopción de formas de coordinación a distintos niveles y multiactorial, cuyo resultado, siempre incierto, depende de la capacidad de los actores públicos y privados para definir un espacio común, de su capacidad para movilizar expertos de orígenes diversos y de implantar modos de responsabilización y de legitimación de las decisiones, a un tiempo en el universo de la política electoral y de la política de los problemas. Así, los espacios políticos supranacionales se revelan como escenarios privilegiados en los que se desarrollan estas nuevas formas de acción pública que pondrían de manifiesto la transformación de las maneras de representación en las sociedades complejas y, en particular, la tendencia a la ruptura entre la esfera de las políticas públicas y la esfera de la representación política (en el sentido de la constitución de un vínculo social de pertenencia entre el individuo y la sociedad), lo que implica una mayor opacidad e incertidumbre en los sistemas de representación de intereses.

La *gobernanza,* por definición, se centra en la revisión de los longevos esquemas de la administración pública, pero desde el contexto de sociedades modernas, en las que el dinamismo público, la participación ascendente de organizaciones de la sociedad civil y la nueva coyuntura del ejercicio democrático, son una constante antes no estudiada. La *gobernanza* analiza categorías antes impensadas por los teóricos de la administración pública, pues simplemente no existían las condiciones históricas y el trabajo administrativo que ahora se demanda desde la misma sociedad, más politizada y organizada.

El término *gobernanza* tiene diferentes significados, no obstante, todos ellos pueden confluir en una misma base, en la base fundacional que apuntala las transformaciones del Estado en la actualidad. El termino *gobernanza* camina al lado de otros conceptos como *gobernabilidad*, *gobernabilidad democrática* y *governance*. La inspiración sobre la reflexión de dichos términos ha sido la realidad empírica que vive el Estado, la sociedad y su relación entre ambos, la producción teórica como resultado converge en lo que el Estado *es* y lo que *debería de ser*.

El debate en torno a la *gobernanza* hay que asociarlo a dos procesos que aparentemente son independientes entre sí, empero, se encuentran estrechamente vinculados. Por un lado, la *pérdida de capacidad de los gobiernos* para atender con éxito las demandas de los ciudadanos. La crisis del Estado de bienestar, presentada en sociedades posindustriales por el incremento desmesurado de expectativas sugiere, visiblemente, la colaboración subsidiaria de organizaciones civiles, el fortalecimiento del capital social y un paulatino abandono del Estado en la prestación de los bienes públicos dada su ineficacia e ineficiencia. En segundo lugar está la ausencia o *limitada institucionalización formal*, por la presencia de estructuras autoritarias. Los arreglos institucionales para conducir la dinámica social, se basaban en estructuras autocráticas, burocracias patrimonialistas y una sociedad civil débil, así como sus organizaciones. En estas condiciones, diferentes grupos de interés fueron ganando espacio en los procesos de la liberalización política y económica, en detrimento de grupos en desventaja económica, política, cultural o minorías.

En los dos procesos, el concepto de *gobernanza* pone de manifiesto la necesaria reflexión sobre la relación entre el Estado y la sociedad civil, el tema de los límites de lo social, lo gubernamental y lo estatal invita a discutir la centralidad, verticalidad o unilateralidad de las acciones públicas o de las políticas.

La *gobernanza* –como tendencia para la reactivación de lo público de la administración pública– es una consecuencia directa de la lucha por democratizar el régimen político y es resultado del despertar de los ciudadanos y la sociedad civil, que ahora toma partido sobre la actuación de las funciones públicas y se pronuncian en los asuntos públicos. A partir de la era de un mundo globalizado y sin fronteras comerciales, el viejo paradigma de la soberanía estatal se ha visto fragmentado y, en el mejor de los casos, esa administración pública que ya no respondía eficientemente en los nuevos esquemas pensó necesaria la búsqueda de nuevos referentes, soluciones y conceptos para continuar su marcha como un instrumento decisivo

de gobernabilidad y eficacia administrativa y no sólo de búsqueda del bienestar público, a costa de los déficits gubernamentales.[2]

En los términos de la gobernanza, la administración pública suma valores en cuanto a la dirección eficaz, económica y coordinada de los servicios públicos y del Estado, enriqueciéndolos con los conceptos de equidad y eficacia directiva del gobierno. En otras palabras, además de responder a las preguntas sobre cómo se puede ofrecer más y mejores servicios con los recursos disponibles en términos de eficacia, así como atender la interrogante sobre cómo mantener el nivel óptimo de servicios en términos de economía, la administración pública también atiende la disyuntiva sobre si acaso los servicios gubernamentales fomentan la equidad social (Aguilar, 2007). Después de que el término fue empleado por los economistas para señalar las distintas formas de intervención de las empresas en su espacio socioeconómico, varios especialistas empezaron a recurrir a este concepto para interpretar los cambios más actuales que, de forma más o menos confusa, se aprecian en las formas de acción pública (Mayntz, 1993; Jessop, 1995).

Jean-Claude Thoenig (1997) resume estas preocupaciones al insistir en la complejidad de las nuevas formas de interacción entre actores de las políticas públicas. Para él, se encuentran en la *gobernanza* las ideas de dirección de gobierno sin otorgar primacía al Estado. Plantear la cuestión de la *gobernanza* sugiere la comprensión de la articulación de los diferentes modos de regulación de un territorio, a la vez en términos de integración política y social, y en términos de capacidad de acción. Plantear esta cuestión supone replantear las interrelaciones entre el Estado, la sociedad civil, el mercado y las recomposiciones entre las variadas esferas de fronteras difusas.

Desde una perspectiva más global, a través de los trabajos de Mayntz (1993) se comprueba que el ejercicio de las funciones de gobierno es cada vez más difícil toda vez que la tarea consiste en agregar demandas sociales contradictorias en el contexto de una sociedad plural. La traducción de esta dificultad toma la forma de un dilema entre la representatividad de los dirigentes y la eficacia de las políticas.

La noción de Estado como elemento director de la sociedad es central en las teorías de la *gobernanza* (Kooiman, 1993), sin embargo, la cuestión son dos

[2] El enfoque de la *gobernanza* aporta a la administración pública patrones y estructuras mediante las cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo procesos de intercambio, coordinación, control, interacción y toma de decisiones dentro y entre órdenes sociales y regímenes políticos (Mayntz, 2001).

problemas relacionados: a) la medida en que esa capacidad de dirección de la esfera estatal continúa basándose en el control social o en el control de los recursos esenciales; y b) el proceso de definición de los objetivos de la acción pública como fruto de la interacción de actores políticos, públicos y privados.

La consideración simultánea como fenómeno y como marco analítico es fuente de confusión habitual en la literatura politológica de la *gobernanza*. Mientras que la ciencia política tradicional se centra en el estudio del poder político como elemento propio y exclusivo de las instituciones políticas, las teorías de la *gobernanza* son más cautas a la hora de considerar el poder político como base única de la acción de gobierno. Esta afirmación no es incompatible con el enfoque predominantemente estadocéntrico de la acción pública en la medida en que, a pesar de quienes devalúan con ligereza su papel a la vista de los procesos de "supranacionalización", sigue siendo el actor político clave en la sociedad y la expresión más aceptada del interés colectivo. Lo verdaderamente significativo, por tanto, no es su presencia en el proceso político general, sino la transformación de su rol, que pasa a estar fundamentado en la coordinación y la falta de discernimiento entre las esferas pública y privada.

Esta perspectiva estadocéntrica permite la consideración del Estado tanto como variable dependiente como independiente. En este último caso, el papel del gobierno es de hecho uno de los aspectos capitales de la *gobernanza*. La presencia del Estado en los procesos de *gobernanza* puede ir desde su contemplación como coordinador hasta ser tan sólo uno de los actores políticos más relevantes de este proceso. Una de las cuestiones centrales consiste en saber en qué medida la *gobernanza* altera el poder y las capacidades del Estado. La emergencia de nuevas formas de acción pública basadas en la colaboración público-privada, la actuación de las organizaciones del tercer sector o las modificaciones inducidas por organizaciones supranacionales o transnacionales ponen en tela de juicio la configuración institucional del Estado y las formas de gestión de sus instituciones. Así, al tiempo que las fórmulas consorciales de prestación de servicios o *partenariados*,[3] permiten al Estado un contacto más estrecho con determinados

[3] La palabra inglesa *partnership* se utiliza con frecuencia creciente en distintos ámbitos ampliamente aceptados, como *partenariat, partenariato, parceria. Partenariado* puede sustituirse fácilmente por términos como "asociación" o "cooperación". En el campo de la política social el *partenariado* se concibe a menudo como una estrategia de cohesión social y en su definición se pone el acento en la especificidad y distinto carácter de las partes que lo integran. Se configura así como marco de actuación en un proyecto común de, por ejemplo, entidades públicas, organizaciones voluntarias y empresas privadas como una estrategia que permite y favorece un abordaje desde la dimensión comunitaria, es una alianza entre organizaciones ideológicamente afines con una visión compartida

sectores sociales. Este tipo de formas de colaboración influye en el aparato del Estado y le fuerzan a ser tan flexible como las organizaciones con las que está en contacto. La consecuencia más inmediata es que los modelos clásicos de mando y control tienen que ser sustituidos por formas de gestión descentralizada. En definitiva, el papel del Estado en los procesos futuros de gobernanza puede explicarse parcialmente a partir del análisis del impacto que los procesos de gobernanza del pasado han tenido en el Estado y en sus instituciones.

La ciencia política de nuestros días dispone de mejores medios para la identificación y la conceptualización del papel de los actores no estatales, sin embargo, ello no quiere decir que éstos no fuesen determinantes antes de que los científicos sociales contasen con el bagaje conceptual necesario para aprehender estos fenómenos. La misma adopción del concepto de *gobernanza* permite una mejor comprensión del papel que desempeñan los actores no estatales en la producción de bienes públicos. El análisis de la *gobernanza* exige conocer las vías de contacto entre el proceso político, el conflicto social y la adopción de decisiones públicas. Es imprescindible saber cómo los gobiernos ejecutan las decisiones.

En este campo, la literatura sobre implementación de políticas ha subrayado la necesidad de rastrear los efectos de los programas públicos y de su impacto efectivo en la sociedad, con la finalidad de averiguar el grado de cumplimiento de los objetivos inicialmente planteados. En las teorías de la *gobernanza* todos estos elementos son partes de un proceso integrado más que fases diferenciadas de las políticas públicas, toda vez que hace especial hincapié en las interacciones institucionales asociadas por lo general con la toma de decisiones públicas.

LA CONFIGURACIÓN DE UNA GOBERNANZA GLOBAL

Proponer un nuevo discurso y acción pública para reinventar la democracia, entendida como la histórica aspiración humana de que las personas se hagan cargo de su propio destino, es una tarea compleja. "Durante años y años nos han contado y explicado que el objetivo de la democracia es el autogobierno. Pero nuestras instituciones políticas, los mecanismos que han ido estructurando la manera de hacer política a lo largo del pasado siglo XX no han satisfecho esa aspiración. Necesitamos una nueva manera de gobernar que trate a la gente como personas inteligentes e implicadas. Y que por lo tanto distribuya poder

del desarrollo, que desarrollan estrategias y esfuerzos conjuntos para impulsar la transformación social necesaria para obtenerlo. Es un encuentro de afines ideológicos, que evolucionan juntos en un proceso de aprendizaje mutuo y en un camino de horizonte compartido (Echart y Bengoa, 2005).

y responsabilidad. Tomar en serio estas afirmaciones exigiría reestructurar las instituciones públicas" (Blanco y Gomà, 2002: 17). Los problemas del planeta y de la comunidad mundial se ven acrecentados por el retraso en el surgimiento de instituciones y reglas legítimas, democráticas y eficaces que permitan la supervivencia de la propia humanidad.

Para lograr esta reinvención sería necesario cambiar las estructuras de pensamiento, regenerar las relaciones de cooperación entre sociedad civil y Estado, redescubrir el papel de los territorios locales, promover arreglos institucionales basados en nuevos fundamentos éticos; tales como el principio de responsabilidad y una carta de responsabilidades humanas y desarrollar un nuevo concepto de alianza estratégica (*partenariat*) que incite la cooperación y sinergias entre actores públicos y privados, nacionales y subnacionales, todo ello en la perspectiva de reconstruir el contrato social que debe unir a los ciudadanos a nivel mundial, nacional y local. Se trata, pues, de un gran aporte al estudio sobre la democracia, *gobernanza* y el cambio institucional en tiempos de mundialización. El razonamiento es que compartir recursos escasos en un único planeta frágil aumenta las interdependencias y la complejidad de las diferentes comunidades en la gestión del patrimonio común.

En este contexto –inmersos en un devenir histórico de globalización– aparece la necesidad de cambiar a la *gobernanza*. El cambio conllevará a la reflexión y sistematización de dos etapas: el paso de la idea de gestión pública o de Estado a la de *gobernanza*, mientras que la segunda, es la comprobación de que la *gobernanza* actual no se adapta a las necesidades actuales de nuestra sociedad. La primera etapa se describe desde la introducción y utilización del concepto de *gobernanza* en la cual se hace alusión al arte de gobernar y conducir los asuntos públicos por medio de la gestión de los órganos de gobierno, hasta la discusión de las grandes problemáticas que históricamente ha presentado: a) lograr que convivan en paz y prosperidad mujeres y hombres que comparten un mismo territorio; b) garantizar armonía entre las sociedades humanas y el medioambiente; c) formular una administración a largo plazo de los recursos escasos; d) garantizar libertad de pensamiento, palabra y acción y propiciar la cohesión e interés común; e) garantizar a los individuos y comunidad las mismas oportunidades de desarrollo pleno; f) permitir el desarrollo de la ciencia y la técnica sin dejarse llevar por el mareo del poder; g) abonar para todos condiciones para una vida digna; h) reconocer la diversidad y riqueza de la pluralidad cultural e incorporarlas en una cohesión social; i) adaptarse a la evolución del mundo conservando su identidad (González, 2001). Bajo condiciones variables, según las épocas, los nueve puntos son los objetivos del poder y los fundamentos del gobierno. En cada

civilización y sociedad se ha dado el nacimiento de una tradición especifica de *gobernanza*, ésta ha logrado sobrevivir la caída de las civilizaciones y la presencia de revoluciones políticas.

La segunda etapa, que refiere al cambio de *gobernanza*, da cuenta que la *gobernanza* actual no se adapta a las necesidades de nuestra sociedad. La *gobernanza* es resultado de una serie de condicionantes sociohistóricas, de una historia, de un conjunto de tradiciones culturales bien arraigadas, de normas y códigos formales e informales que constituyen y explican la continuidad, estabilidad o retroceso e inestabilidad de las sociedades. La *gobernanza* no es resultado del cumplimiento de un cuerpo normativo, por el contrario de una larga y lenta evolución institucional. "¿Cómo evoluciona este sistema de *gobernanza* cuando se ve confrontado a una rápida evolución de la sociedad?" (Calame, 2009: 20). "¿Cómo conseguir enfrentarnos a la consecución de objetivos colectivos en una sociedad cada vez más fluida y más proclive a la individualización?" (Blanco y Gomà, 2002: 17). La respuesta apunta a la explicación de un cambio institucional gradual e incremental, es decir, en un primer momento se adaptan las instituciones a los cambios a costa de una complejidad creciente, en un segundo se instala un giro en el arreglo institucional, un reacomodamiento de los elementos preexistentes con unos nuevos y se finaliza con una revolución, esto es, se concluye con una nueva coherencia o con una nueva lectura de los cambios entre los actores presentes.

Con dos etapas se puede explicar el pasado y el presente de la *gobernanza*, y por ende el pasado, el presente y el futuro del Estado y de la democracia. El pasado –el que los estados europeos han dejado atrás–, está caracterizado por la descomposición, separación y distinción de los problemas de los Estados y de sus competencias, pero también de una clara separación entre la dirección y la ejecución, entre el gobernante y el gobernado, entre lo político y lo administrativo, entre la participación y la representación. No obstante, cuando las realidades superan lo esperado, cuando la separación de los campos y las responsabilidades se vuelve una limitante, cuando los problemas ya no son locales sino globales, las antiguas formas de gestión o administración reclaman una revolución hacia una *gobernanza*. La *gobernanza* de hoy y del mañana "no deberá ignorar más las relaciones, sino, por el contrario, ubicarlas en el centro de la concepción del sistema" (Calame; 2009: 22). Ahora, el desafío para enfrentar el futuro consiste en conectar los conocimientos y las funciones de las instituciones para aprender a tratar los problemas complejos.

Con definiciones variables según las épocas, estos objetivos y equilibrios son la razón de ser del poder y los fundamentos de un gobierno sensato. La conciencia de los intereses vitales de la sociedad es lo que en todas las épocas ha justificado el ejercicio de la autoridad. La capacidad de los gobernantes para buscar estos objetivos desinteresadamente con sabiduría y competencia es lo que les ha dado legitimidad ante los ojos del pueblo más allá de las leyes y de la calidad de las políticas aplicadas (Peters y Pierre, 2005).

Cada sociedad y civilización ha dado nacimiento a una tradición específica de *gobernanza*. Las tradiciones han atravesado varios siglos y han sobrevivido a las revoluciones políticas. China, Rusia, Europa-latina, anglosajona y germánica y el mundo musulmán, por citar sólo algunos casos, han creado estilos particulares de *gobernanza*. La mayoría de los preámbulos de las constituciones hacen referencia, con distintas palabras según los lugares, culturas y épocas, a estos grandes objetivos de la *gobernanza* (Elias, 1988).

El fruto de una historia, de una cultura y de tradiciones bien arraigadas, traducidas en códigos, instituciones y normas que constituyen garantías de estabilidad y de continuidad de las sociedades es la *gobernanza*. Es por naturaleza y por vocación, un sistema de evolución lenta. En este sistema no son las organizaciones y el derecho los que evolucionan lentamente, sino más bien las representaciones, las formas de pensamiento y los cuerpos sociales que los encarnan.

¿Cómo evoluciona este sistema de *gobernanza* cuando se ve confrontado a una rápida evolución de la sociedad? Como todo sistema: comienza buscando adaptarse sin cuestionar sus fundamentos, generalmente a costa de una complejidad creciente, hasta que se impone una revolución, un giro –no el reemplazo de este sistema– completamente inédito, un reacomodamiento de los elementos preexistentes en torno a nuevos principios que dan una nueva legibilidad, un nuevo sentido, una nueva coherencia.

En nuestros sistemas institucionales se observa la incorporación de nuevos elementos y de nuevas organizaciones. A nivel local y regional acumulamos instituciones y niveles intermedios que compiten y se neutralizan más de lo que se complementan. En lo nacional cada año agregamos nuevos dispositivos transversales que llevan a transformar el modo de funcionamiento sectorizado de las administraciones. Mundialmente multiplicamos los objetivos y las instancias encargadas de alcanzarlos sin que ninguna de ellas tenga realmente ni los medios, ni las normas, ni regulaciones de jerarquía adecuados para hacerlo. Es decir, lo

que el hombre o los hombres hagan por él o por ellos mismos no puede ni debe ser asumido por la sociedad que se coloca en un ámbito mayor.

LAS REDES COMO ACCIÓN PÚBLICA DE LA GOBERNANZA

Las redes estudian los datos relacionales, es decir, las relaciones o vínculos específicos entre un par o una serie particular de elementos. Las redes centran su atención en las relaciones y no en las particularidades de los elementos (Molina, 2001: 13-21).

La irrupción de este tipo de ideas tiene su razón de ser en que las nociones tradicionales son incapaces de aprehender las transformaciones más recientes que afectan a las relaciones entre el Estado y la sociedad. Estas alteraciones son: a) el aumento de la composición y diferenciación de actores heterogéneos, los cuales incluyen agencias gubernamentales, coaliciones momentáneas de partidos políticos, empresarios, técnicos expertos, organizaciones de la sociedad civil, ciudadanos individuales; b) la intervención de un número mayor de actores políticos en las distintas fases del proceso de las políticas públicas; c) la extensión del campo de las políticas públicas; d) la descentralización y la fragmentación del Estado; e) la alteración de las fronteras entre el ámbito público y el privado; f) la multiplicación de la intervención privada en áreas tradicionalmente públicas; g) la transnacionalización de la política nacional; y h) la interdependencia y la complejidad creciente de las cuestiones políticas y sociales.

De forma subsecuente, una red es definida como la serie de vínculos entre un conjunto definido de actores (Requena, 1989). Los actores que están interesados en la elaboración de una política determinada y disponen de recursos (materiales e inmateriales) necesarios para su formulación o su ejecución se relacionan entre sí para intercambiarlos. Estas relaciones, que varían en su grado de intensidad, normalización, estandarización y frecuencia de las interacciones, constituyen la estructura de la red, que permite el intercambio de recursos. Aquí las redes de políticas o estructuras de *gobernanza* sólo son un modelo analítico, un marco de interpretación que permite el análisis de las interacciones entre actores (por qué y cómo actúan los actores individuales).

En ocasiones se va más allá del uso de las redes como concepto analítico. Se parte del postulado de que no es suficiente conocer el comportamiento de una unidad de análisis dada como producto de las relaciones interorganizativas. Se utiliza como apriorismo que las estructuras sociales tienen mayor poder explicativo que

los atributos de los actores individuales, esto es, se toma como unidad de análisis no al actor individual, sino al conjunto de interacciones que constituyen las redes interorganizativas. La noción de red constituye una respuesta, siquiera, parcial a estas cuestiones al proponer un esquema de interpretación de las relaciones Estado-sociedad que subraya el carácter horizontal.

Klijn (1998: 5) define la red de políticas como "patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de los problemas o de los programas de políticas. Las redes de políticas públicas, forman el contexto en el que tiene lugar el proceso político". Frente a la visión estatalista se sugiere una imagen que relativiza la frontera Estado-sociedad, que hace hincapié en la diversidad de actores participantes en la construcción de la acción pública y en el carácter relativamente fluido de los grupos así constituidos.

Análogamente, en relación con el enfoque pluralista, la noción de red introduce una cierta estabilidad de las relaciones y ofrece instrumentos analíticos para comprender cómo se construyen esos espacios de encuentro entre actores públicos y privados. En este sentido, el concepto de red presenta un interés heurístico desde el punto de vista de la reflexión general sobre el Estado y sobre la práctica pública.

Desde una óptica institucional muestra que la acción pública no se despliega en un espacio totalmente fluido y las estructuras de configuración de actores no se superponen necesariamente a las organizaciones públicas o privadas. En una vertiente de investigación esto significa que una de las primeras tareas del analista de políticas públicas consiste en identificar los contornos de las redes que conforman el campo de estudio, localizar los actores (principalmente a aquellos que participan en varias redes) y analizar los principios de constitución de esas agrupaciones y las lógicas de fraccionamiento del sector considerado.

Así, un actor (por ejemplo, un alto funcionario, un sindicalista o un representante de la empresa) puede participar en diversas redes operando en ocasiones como árbitro o intermediario, traspasando las fronteras entre ámbitos o grupos, traduciendo las reivindicaciones de los actores en alternativas creíbles de políticas públicas y controlando al cabo su aplicación efectiva. Las redes de políticas pueden ser policéntricas o multicéntricas, dependiendo de los vínculos dinámicos o inestables que la caractericen.

Chaqués (2004, 36-56) diferencia a la escuela de *mediación de intereses* o la *noción de red de políticas* como forma específica de *gobernanza*. Según esta visión, la escuela de medicación de intereses concibe las redes de políticas como concepto genérico que se aplica a todo tipo de relaciones entre actores públicos y privados. Por el contrario, la teoría de la *gobernanza* designa una forma específica de interacción público-privada basada en la coordinación no jerárquica y diferenciada de la jerarquía y del mercado como formas particulares de provisión de servicios.

Si se toma la primera de las perspectivas, basada en las relaciones de dependencia entre el gobierno y los grupos de presión, se ofrecen distintas tipologías que se diferencian entre sí sobre la base de los criterios utilizados: a) nivel de institucionalización; b) alcance; c) número de participantes; d) funciones; e) normas de conducta; f) tipo de relaciones; y g) estrategias de los actores (Chaqués, 2004).

El concepto de red de políticas, de la escuela de mediación de intereses, se concibe como herramienta analítica de las relaciones institucionalizadas de intercambio entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, permitiendo un análisis más preciso de las diferencias entre sectores y subsectores, del papel desempeñado por actores públicos y privados, y de las relaciones formales e informales que se establecen entre ellos. El presupuesto básico es que la existencia de redes de políticas, que refleja el estatus relativo de poder de intereses particulares en un ámbito dado influye en los resultados de la política.

Blanco y Gomà (2002), otorgan algún valor explicativo a los tipos de redes, presuponiendo que su estructura tiene una influencia capital en la lógica de interacción entre los componentes de la red, afectando al proceso de la política y a su resultado. El concepto se utiliza como modelo o noción analítica para revelar las relaciones estructurales (interdependientes) y la dinámica en la elaboración de políticas. En este caso, las redes proporcionan una perspectiva desde la que analizar situaciones en las que una política determinada no puede explicarse mediante la consideración de una acción adoptada por el centro político para el logro de metas comunes.

Mientras que el concepto analítico de red describe el contexto y los factores conducentes a la elaboración de políticas, el concepto de red como relaciones interorganizativas se centra en las estructuras y en los procesos a través de los cuales se organiza la elaboración de la política pública, o, lo que es igual, a través del proceso que aquí se denomina *gobernanza*.

Las redes de políticas se contemplan como una forma particular de gobierno de los sistemas políticos contemporáneos. El punto de partida es la afirmación de que las sociedades modernas se caracterizan por su diferenciación, sectorialización y complejidad. El resultado es la interdependencia funcional entre actores públicos y privados. Los gobiernos son cada vez más dependientes de la cooperación y de los recursos de actores que escapan a su control jerárquico. Estos cambios han favorecido la emergencia de redes de políticas como formas particulares de *gobernanza* (diferenciadas de las jerarquías y de los mercados como modos organizativos) que permiten a los gobiernos la movilización de recursos políticos, en contextos en que estos recursos se encuentran dispersos entre actores públicos y privados.

La red incluye a todos los actores participantes en el diseño y la ejecución de una política en un sector determinado. Se caracteriza por la existencia de interacciones predominantemente informales entre actores públicos y privados que tienen intereses distintos pero interpendientes.

Así se vuelve al reflejo en un tipo de relaciones Estado-sociedad claramente diferenciado del tradicional. En lugar de emanar de un autoridad central, la política actual se hace de hecho en un proceso que incorpora una pluralidad de actores, lo que manifiesta no una mera perspectiva analítica, sino un cambio profundo de la estructura de la política. La coordinación se basa en la puesta en práctica de procesos de negociación fundamentados en la comunicación y la confianza mutuas mediante la perspectiva de una presentación de intereses o de un rendimiento óptimo expresado en la solución a un problema.

GOBERNANZA Y SUBSIDIARIEDAD

El término subsidio connota una ética social referente a establecer un equilibrio de complementariedad en los ámbitos de las formaciones sociales mientras que denota una metodología para ayudar positivamente a los desiguales.

Aristóteles (1932) consideraba que el hombre (libre) disfrutaba de una orientación natural hacia el bien, que distinguía entre lo justo y lo injusto, y su autonomía era sinónimo de perfección. El espacio político-social constituido en una *polis* es el espacio, que por naturaleza, estandarizaba a una comunidad de hombres. La *polis* era la organización político-social que convertía a las desigualdades en estandarizaciones, tendía a la búsqueda de un bien, de un mayor bien y de un

mayor bien a un bien común. La *polis* era el medio por el cual los individuos son capaces de basarse por sí mismos en el dominio de sus propias actividades.

Santo Tomás de Aquino (2004) abreva los principios de Aristóteles y a través de su propuesta filosófico-teológica propone a Dios como la razón universal; la inteligencia y la voluntad como las cualidades humanas; la felicidad como el bien personal; y el bien común como el objetivo social. La asociación de personas constituye una sociedad fundada en el orden e irremediablemente en la desigualdad. En consecuencia, Tomás de Aquino asevera el rechazo total hacia la autoridad cuando es ignorada la dignidad humana: el medio social es trascendido por la santidad espiritual.

La subsidiariedad desde su concepción aristotélico-tomista tiene como propósito la autoformación del ser humano a través de las relaciones sociales, normando o institucionalizando la relación entre el orden individual e interno de las personas y su extensión hacia el orden social. La desigualdad social se puede traducir como el desarrollo múltiple de funciones sociales que se complementan, ante el acto de la diversidad para beneficiar al conjunto de las personas.

Después de la Segunda Guerra Mundial, las tradiciones liberales del principio de subsidiariedad (capacidad decisora del individuo) y de la doctrina social de la Iglesia católica (catolicismo social europeo decimonónico), se laicizan y se incorporan como programas en los partidos políticos demócratas cristianos europeos. La Ley Fundamental de Bonn o Constitución Alemana de 1946, es el documento europeo donde se formula con más claridad el principio de subsidiariedad.

La subsidiariedad busca mediar los conflictos que se presentan en el ámbito local, nacional e internacional para articular un desarrollo sustentable, compartido y general. La subsidiariedad activa guarda una estrecha relación con la autonomía, descentralización y diversidad de lo local frente a lo nacional. La subsidiariedad puede ser definida como *la solidaridad que se presenta entre los desiguales*. La subsidiariedad forja las bases para que los individuos formen organizaciones o sociedades menores que sean capaces de atender las necesidades e intereses propios de forma autónoma, así como la preservación de las diferentes formas de asociación, organización o ámbitos a través del otorgamiento y defensa de las atribuciones locales. "La identidad local se revaloriza en la globalización. Es en la proximidad local, probablemente, donde resulta más posible construir espacios (comunidades) en los que podemos vivir juntos, de sentirnos implicados en los

conflictos y en la convivencia común, tratando al mismo tiempo de no perder nuestras propias diferencias" (Blanco y Gomà; 2002: 18).

La subsidiariedad enmarca la unión de Estados y potencia las prerrogativas de los gobiernos locales, la participación de los ciudadanos y el trabajo en redes sociales. El principio de subsidiariedad es la fuente extensa para construir una comunidad política, económica, social y cultural y presupone un proceso indefinido por disminuir las desigualdades: el límite que reconoce son las particularidades de cada una de las entidades que integran al Estado. El principio de subsidiariedad es coincidente con la proporcionalidad entre las localidades ya que sólo regula el ejercicio de ciertas competencias, no se ocupa de la distribución de las mismas.

El principio de subsidiariedad se ve conformado por la reflexión sobre los fundamentos constitucionales de una *gobernanza* legítima: la disciplina impuesta en nombre del bien común, solidaridad y justicia distributiva debe estar justificada por los objetivos perseguidos y no por la existencia de territorios políticos y administrativos inmutables. Para ser plenamente legitima esta disciplina debe satisfacer el principio de mínima restricción. La subsidiariedad activa no es un simple enriquecimiento del principio de subsidiariedad. Comparte con él la voluntad de respetar y valorar la diversidad y por lo tanto los enfoques locales, pero difiere radicalmente en lo relativo al tratamiento de las interdependencias.

La articulación entre ámbitos es central en la *gobernanza*. Ninguno de los problemas fundamentales de nuestra sociedad contemporánea puede tratarse en un sólo nivel ni por una sola institución. Las relaciones entre ámbitos de *gobernanza* siempre han existido, pero son dejadas de lado o indefinidamente pospuestas. Ubicarlas en el centro de la reflexión significa aplicar el principio de inversión: valorar lo que se margina; tratar como secundario lo que hasta ahora es central.

La búsqueda de la *gobernanza* global eficaz debe dejar mucho espacio al imperativo de subsidiariedad: tomar las decisiones en el ámbito más descentralizado posible, mientras no sea necesario el paso a un ámbito superior. Este principio también tiene un valor táctico incluso cuando a largo plazo el nivel apropiado es multilateral, a veces el proceder regional o plurilateral tiene más capacidad para producir el avance de la acción colectiva, dado que ésta puede apoyarse en cierta afinidad de preferencias y puede encontrar allí un campo de experimentación útil. La implementación de este principio implica también fortalecer el marco

multilateral que le da fundamento y velar por la articulación entre los distintos ámbitos de decisión.

Este principio permitirá limitar los excesos de la centralización, restringiendo la extensión de los ámbitos en los cuales un nivel tiene el poder de tomar decisiones o dictar reglas que conciernan a ámbitos inferiores. Por esa razón es uno de los importantes fundamentos de las políticas de descentralización. Por otra parte, su sencillez tiene la ventaja de evitar yuxtaposiciones de competencias que son fuente de conflictos institucionales interminables. Pero la subsidiariedad no evita y por el contrario fortalece la tendencia de las instituciones a ejercer sus competencias según el principio de exclusividad que ya no es adecuado para la complejidad de la acción política.

El principio de subsidiariedad no se aplica solamente a las relaciones entre las colectividades públicas más amplias y las colectividades públicas más reducidas, sino también a las relaciones entre las autoridades públicas –cualesquiera que sean– y la sociedad civil. Este principio exige que la autoridad pública sólo intervenga en el ámbito económico y social cuando es necesario complementar las iniciativas provenientes de la sociedad civil para obtener el bien común; exige asimismo, de manera general, que las colectividades públicas cuyo campo de acción es más amplio sólo intervengan para complementar, cuando fuera necesario, la acción de las colectividades públicas de menor alcance.

El principio de subsidiariedad supone la existencia de un bien común: si el papel de la instancia "superior" -entidad federativa- es complementar, prolongar lo que hace la instancia "inferior" -municipio-, es porque ambas deben ir en la misma dirección. En este sentido podemos interrogarnos sobre la compatibilidad de este principio con la noción moderna de la democracia, basada en la idea de que pueden coexistir varias concepciones del bien común. Asimismo, la extensión de los deberes de la instancia "superior" puede plantear problemas: si bien está claro que, negativamente, debe respetar la autonomía de la instancia "inferior", ¿tiene también deberes positivos, es decir la obligación de intervenir si la instancia "inferior" no cumple suficientemente bien con su tarea?

En un contexto de mundialización y de crecimiento de las interdependencias donde la democracia y el escenario político siguen organizándose casi exclusivamente a escala nacional, la crisis de la democracia es profunda en el momento mismo en que ésta última se ha vuelto, ideológicamente, la referencia universal obligada. Sugiere que con la arquitectura europea, por ejemplo, ha desaparecido la mayor

parte de los antiguos atributos de la soberanía nacional, empezando por la moneda (Tratado de la Unión Europea, también conocido como Tratado de Maastricht) y la gestión de la economía nacional. Hoy en día, incluso la política exterior y la defensa dependen más de procesos colectivos que de la acción aislada de cada país. En estas condiciones, el funcionamiento de la acción pública debería ser el objeto central de lo político y no los grandes principios que a menudo se invocan.

Para rehabilitar el escenario político hay que empezar por afirmar que lo político es la construcción de la comunidad y es entonces, por su esencia, la búsqueda de convergencias. Es bien conocida la paradoja que dice que cuanto más se parecen los programas políticos, más intentan los candidatos resaltar las diferencias. Los equipos políticos pueden construir su negocio y su razón de ser sobre las diferencias, pero ya no logran convencer a la sociedad de que ése sea su verdadero papel. Como resultado, esta insistencia sobre las divergencias ha impedido analizar a profundidad la compleja realidad del Estado, análisis que seguramente habría revelado otras fracturas más allá del clásico esquema izquierda/derecha.

Una reflexión más profunda es indispensable, puesto que una auténtica reforma de la acción pública y de la gobernanza sólo puede hacerse en el largo plazo y requiere entonces la existencia de una visión fuerte y compartida.

El mundo político seguirá en crisis mientras no logre reformular perspectivas claras de *gobernanza*, desde lo local hasta lo mundial. Para ello tendrá que poner en tela de juicio principios que desde hace mucho tiempo considera como evidencias.

Al definir el acto político de manera tan limitada se mantiene la confusión entre, por una parte, la legalidad de las reglas y formas de designación de los gobernantes, y, por otra, su legitimidad. El hecho de que una regla haya sido votada no implica necesariamente que la población la sienta como legítima. El hecho de que alguien haya sido electo no implica necesariamente que se comporte como verdadero portavoz de la diversidad de intereses de la población.

El territorio es un lugar preferencial para articular las iniciativas de distintos actores. Es por ello que en muchos países vemos cómo proliferan múltiples cartas, proyectos, pactos o contratos territoriales. También es en esta escala que los distintos niveles de gobernanza aprenden a cooperar, aunque se trate de un aprendizaje laborioso.

El redescubrimiento del papel del territorio en la economía, la gestión de los recursos naturales, la democracia y el *partenariado* anticipan la idea de que el territorio se volverá un actor social de gran importancia en el siglo XXI, esto no implica que debamos crear una nueva categoría institucional, sino desarrollar herramientas operacionales que permitan que una sociedad local en su conjunto administre de la mejor manera posible los recursos colectivos.

Del concepto *gobernanza* se derivan temas como: el reconocimiento y aceptación de las distintas formas de poder, el de los fundamentos históricos y culturales de la adhesión al poder, el de los diferentes tipos de legitimidad que se enfrentan dentro de un mismo orden político o bien, el de los medios de implementación de la adhesión colectiva y de la construcción de consenso. La reflexión continúa e invita a formular la interrogante: ¿Qué es pertinente para emprender una revolución de la gobernanza y para reinventar la democracia en el contexto mexicano?

CONCLUSIONES SIN CONCLUIR

Las condiciones de interacción política, comercial y de seguridad a las que se enfrentan hoy en día los Estados reflejan el cambio o reajuste de las instituciones, reglas y programas que guían a la sociedad. Los cambios en los mecanismos que guían, regulan y cohesionan a la sociedad, pueden agruparse en tres grandes temas o principios: a) cambios en la relación entre los sectores público-privado; b) el Estado ya no es el actor principal de la política pública y c) emergencia en las redes sociales entre los actores implicados.

Para que haya convivencia entre personas en un mismo espacio territorial en el que se produce y reproduce cultura, a través de actos libres y responsables -es decir comunidad- tiene que presentarse un verdadero pacto social entre los actores de la sociedad civil y la sociedad política, donde cada uno de ellos reconozca responsabilidades proporcionales a sus derechos con respecto al conjunto de la comunidad política. En este sentido, la primera función de la denominada *gobernanza* es construir y proveer de cohesión al seno de la sociedad. Para ello no basta con que la *gobernanza* sea legal, sino que también tiene que ser considerada legítima. Las acciones del poder público y las limitaciones que éste impone no pueden contentarse con ser celebradas ni sancionadas por un voto. También tienen que ser consideradas necesarias, eficaces y ser pensadas integralmente.

Ningún problema serio puede tratarse en un solo ámbito. La *gobernanza* supone abarcar la relación entre ámbitos. Todo es a la vez global y local. Esta simple

verificación pone en tela de juicio preconceptos y evidencias muy arraigadas. Por ejemplo: no habría democracia sin que se atribuya claramente a cada ámbito de *gobernanza* (nacional o local), competencias exclusivas de las cuales se vuelve único responsable. La clave de la *gobernanza* del mañana ya no será el principio de distribución de las competencias entre niveles sino, por el contrario, el de la cooperación entre ámbitos. La *gobernanza* de un territorio concreto manifiesta las formas de desarrollo integral o no. Esto es, la unidad o el centralismo producen un tipo de *gobernanza*, sin embargo la *gobernanza* fundada en la diversidad, autonomía y descentralización local es la única que se asocia con el desarrollo integral. Este principio de cooperación se basa en una experiencia concreta: todas las sociedades se ven confrontadas a problemas del mismo tipo pero cada una debe darles respuestas específicas.

La *gobernanza,* con sus diversas aportaciones, señala los lineamientos con los cuales el Estado tiene que trabajar con la intencionalidad de mejorar su desempeño. La *gobernanza* trae a la mesa de discusión la incorporación de la sociedad civil como un agente con capacidad de deliberación mediante su incrustación en un conjunto de redes sociales. La subsidiariedad aporta la inclusión de sectores desprotegidos por los logros de la acción pública, mismo que por razones políticas se deben de tomar en cuenta. La *gobernanza* en el plano nacional es indispensable, pero la necesidad del fortalecimiento de las instituciones señala que debe dar un salto cualitativo hacia lo internacional. La *gobernanza,* en el fondo, busca que las instituciones se fortalezcan para beneficio del Estado, de la sociedad civil y de la subsidiariedad: sin intuiciones fuertes la *gobernanza* es débil. De ahí que la *gobernanza* esté correlacionada con diferentes aspectos que ayuden a fortalecerla.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.

_____ (2007), "El aporte de la política pública y la nueva gestión pública a la gobernanza" *XII Congreso Internacional del CLAD*, Santo Domingo, 30 de octubre al 2 de noviembre.

Areilza Carvajal, José María de (1996), *El principio de subsidiariedad en la Construcción de la Unión Europea*, Madrid, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales.

Aristóteles (1932), *La política*, Francia, Casa Editorial Garnier Hermanos.

Bergara, Mario y Sanseviero, Rafael (coords.) (2001), *Servicios públicos: aportes hacia una política de Estado*, Uruguay, Trilce.

Blanco, Ismael y Gomà, Ricard (coords.) (2002), *Gobiernos locales y redes participativas*, Barcelona, Ariel.

Bonnin, Jean Charles (2004), *Principios de administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica.

Börzel, Tanja (1998), "Organizing babylón. On the different conceptions of policy networks" en *Public Administration*, verano, vol. 76.

Breña, Roberto (2000), "El principio de subsidiariedad y la construcción de una Europa social", *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, vol. 40, núm. 3, 161, julio-septiembre.

Calame, Pierre (2009), *Hacia una revolución de la gobernanza. Reinventar la democracia*, Chile, LOM.

Chaqués Bonafont, Laura (2004), *Redes de políticas públicas*, Madrid, CIS.

Chiavenato, Adalberto (1997), *Introducción a la teoría general de la administración*, Colombia, McGraw-Hill.

Colomer, Josep y Gabriel Negretto (2003), "Gobernanza con poderes divididos en América Latina" en *Política y Gobierno*, México, CIDE, vol. X, núm. 1, septiembre, pp. 13-16.

Com. 428 Bruselas, 03/08/2010 (2000), *El libro blanco sobre la gobernanza europea.*

De Aquino, Santo Tomás (2004), *Tratado de la ley, tratado de la justicia, gobierno de los príncipes,* México, Porrúa.

Echart, Enara y Juana Bengoa (cords.) (2005), *Alianzas contra la pobreza. Las acciones de las ONGD para alcanzar los objetivos del milenio*, Madrid, Catarata.

Elias, Norbert (1988), *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*, México, Fondo de Cultura Económica.

González Morfín, Efraín (2001), *Subsidiariedad*, México, Instituto Mexicano de Doctrina Social.

Hergenhan Jutta (2001), "Quelle gouvernance pour l' Union européenne aprés Nice" en *Eurocities magazine*, núm. 13.

Hooghe, Liesbet (dir.) (1996), *Cohesion policy and European integration. Building multi level governance*, Oxford, Oxford University Press.

Jessop, Bob (1995), "The regulation approach, governance and post-fordism: alternative perspectives on economic and political change" en *Economy and Society*, vol. 24, 1995, núm. 3.

Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart y Pablo Zoido-Lobatón (2000), "La Gobernabilidad es fundamental. Del análisis a la acción" en *Finanzas y Desarrollo*, Washington D.C.

Kooiman, Jan (1993), Modern governance: Government-Society Interactions, Londres, Sage.
Klijn, Erik Hans (1998), "Policy networks: an overview" en Walter J. M Kickert y Joop F. Koppenjan, (eds), *Managing Complex Networks*, London, Sage.
Lynn, Naomi y Aaron Wildavsky (comps.) (1999), *Administración pública. El estado actual de la disciplina*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica.
March, James G. y Johan Olsen (1993), "El Nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política" en *Zona Abierta*, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, pp. 63-54.
_____ (1997), *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica.
Mayntz, Renate (1993), "Governing failure and the problem of governability. Some comments on a theoretical paradigm" en Joop Kooiman (dir.), *Modern governance. New government-society interactions*, London, Sage.
_____ (2001), "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna" en *Reforma y democracia*, Caracas, CLAD, núm. 21.
_____ (2002), "Los Estados nacionales y la gobernanza global" en *Reforma y Democracia*, Caracas, CLAD, núm. 24.
Metcalfe, Les y Sue Richards (1990), *Improving public management*, London, Sage.
Mill, John Stuart (1969), *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, México, Herrero Hermanos.
Molina, José Luis (2001), *El análisis de redes sociales*, Barcelona, Bellaterra.
Oszlak, Oscar (1997), "Estado y sociedad: ¿Nuevas reglas del juego?" en *Revista Reforma y Democracia*, Caracas, CLAD, núm. 9.
Peters, Guy B. y Jon Pierre (2005), "¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?" en Agustín Cerrillo Martínez (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, INAP.
Pierre, Jon y Guy Peters, (2000), *Governance, politics and the State*, London, Macmillan Press.
Rendón Corona, Armando (2006), "Justicia distributiva: el presupuesto participativo de Porto Alegre, Brasil" en *Polis: investigación y análisis sociopolítico y psicosocial*, primer semestre, año/vol. 2 núm. 1, UAM-I.
Requena Santos, Felix (1989), "El concepto de red social" en *Reis*, Mdrid, CIS. núm. 48.
Rhodes, R.A.W. y David Marsh (1994), "Policy networks: 'defensive' comments, modest claims and plausible research strategies" en *Conference paper, Political Studies Association, Annual Conference*, University of Swansea, abril.
Rhodes, R.A.W. (1997), *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountabiblity*, Buckingham, Open University Press.
Thoenig, Jean-Claude (1997), "Política pública y acción pública" en *Gestión y política pública*, México, CIDE, vol. VI, núm. I, primer semestre.
Von Justi, Juan Enrique (1996), *Ciencia del Estado*, México, IAPEM.
World Bank (1989), *Sub-saharian Africa. From crisis to sustainable growth*, Washington D.C.
_____ (1992), *Governance and development*, Washington D.C.

Gobernanza y políticas públicas para el Estado moderno

Maximiliano García Guzmán

INTRODUCCIÓN

El nacimiento del Estado moderno liberal a finales del siglo XVIII e inicios del XIX trajo consigo dos cambios políticos importantes: primero, el tránsito de la categoría de súbdito a la de ciudadano, que significó una reivindicación de los derechos universales del hombre, y segundo, el reconocimiento de la capacidad de la sociedad para dotarse a sí misma de leyes, es decir, de ser la autora, responsable y destinataria del derecho e instituciones que la regulan.

En el ámbito del pensamiento político –Locke (1689), Rousseau (1762), Montesquieau (1748)- esos cambios estuvieron acompañados por una serie de ideas y contribuciones que permitieron dar sustento filosófico a una relación Estado-sociedad, donde el ejercicio del poder estuviera limitado por las libertades de los individuos, así como por el equilibrio funcional en el cumplimiento de las atribuciones públicas. La división de poderes, el constitucionalismo, el federalismo y la democracia representativa fueron valores construidos sobre esa base durante el siglo XIX y buena parte del XX.

Sin embargo, a raíz del desmedido crecimiento del aparato estatal y su consecuente apropiación del espacio público, a mediados del siglo XX aparecieron reclamos sociales que exigían la apertura del aparato público, es decir, que se evitara dar tratamiento homogéneo a las problemáticas sociales que más bien son heterogéneas y multidimensionales, así como el reconocimiento de la capacidad

ciudadana de participar en la atención de sus demandas. En este contexto, se formularon nuevas propuestas teórico-metodológicas para enlazar la relación entre instituciones e individuos con objeto de hacerla horizontal y corresponsable, tales como las políticas públicas y la gobernanza.

En efecto, autores como Harold Lasswell (1951), Karl Popper (2006) y Friedrich Hayek (2007) contribuyeron a explicar la relación entre Estado y sociedad en un contexto de modernidad, en donde queda claro que las instituciones son creaciones humanas, producto del raciocinio de los individuos y, por tanto, sujetas a probables fallas, razón por la que es fundamental reforzar algunos de los elementos democráticos modernos en el ejercicio y control del poder político: la responsabilidad y participación de los ciudadanos en torno a la toma de decisiones públicas, así como en su instrumentación.

En este marco, las políticas públicas y la gobernanza impulsaron un enfoque de lo público donde el control de los gobernantes por parte de los gobernados se entiende como una propiedad liberal de las sociedades modernas, dado que implica tanto el control de las instituciones gubernamentales como el equilibrio de sus atribuciones. Así, el Estado pasa de ser un instrumento de dominación a ser un sistema de instituciones que se organizan con base en los fundamentos de orden, estabilidad, capacidades y competencias.

En este texto se analiza la relación existente entre ambos conceptos –políticas públicas y gobernanza– y particularmente, la utilidad que tiene incorporarlos a la noción de Estado moderno, que incluye las categorías de Estado de derecho, participación política, corresponsabilidad y horizontalidad como valores institucionales de la democracia.

ESTADO, DEMOCRACIA Y GOBERNANZA

La perspectiva tanto del Estado como de la sociedad moderna supone categorizar un patrón de gobierno sustentado en una forma de gobernanza donde la administración de la democracia deja de ser totalitaria, opaca, centralizada, vertical y burocrática (Uvalle, 2003: 249-250). Totalitaria porque atiende de la misma manera problemas distintos, planifica en torno a "objetivos compartidos" en detrimento de los impulsos individuales y gesta aparentes "acuerdos" que más bien corresponden a prácticas de imposición y sometimiento. Opaca porque al no conocerse de forma clara aquello que realiza, no pueden exigirse respuestas y explicaciones sobre los resultados obtenidos con el uso de los recursos públicos y,

por lo tanto, no hay castigos o sanciones para aquellos que no actúan conforme a derecho. Centralizada cuando lo comunitario y lo local no son factores políticos de relevancia en la toma de decisiones y las energías de ciertos grupos son repelidas e incluso aminoradas por temor a la pérdida de control. Vertical debido a que las opciones son impuestas, la decisión pública está previamente definida y el ciudadano es más una categoría discursiva que empírica, es decir, cuando la figura del súbdito sigue presente de forma velada en el manejo de los asuntos públicos por parte de la autoridad. Burocrática porque se centra más en cumplir un cúmulo de procedimientos administrativos -muchas veces engorrosos y carentes de articulación- en lugar de trabajar por objetivos y resultados (Peters, 2005: 585-598).

Contrario a ello, el nuevo patrón de gobernanza (Mayntz, 2001: 7-22) implica el reconocimiento de actores gubernamentales y no gubernamentales; el ejercicio de controles cada vez más horizontales y no jerárquicos; el cumplimiento de metas colectivas vía la interacción entre los diversos sectores y grupos; una nueva forma de gobernar, administrar y gestionar lo colectivo; exigir responsabilidades a los políticos y a los funcionarios; proporcionar información confiable -es decir, distante de asimetrías y maximización de ventajas a cargo de políticos y burocracia-, y cumplimiento prudente y responsable de los deberes públicos (Uvalle, 2000: 273-281).

Para cumplir con esos objetivos la democracia se organiza como un sistema de pesos y contrapesos sustentado en la constitucionalidad y legalidad de la organización y ejercicio del poder. Se materializa en instituciones articuladas que procesan el ejercicio del poder con base en agendas, reglas, tiempos, jurisdicciones y responsabilidades (Ayala, 1999: 25-54), de ahí que su funcionamiento eficaz se encuentre referido a la vigilancia, la autocontención y la calidad del poder frente a presiones que buscan dirigirlo hacia modelos centralizados y de relaciones verticales.

Esta concepción formal del Estado moderno vio intensificada su fase procedimental hasta bien entrado el siglo XX, pues fue hasta la caída de los regímenes totalitarios (Habermas, 2006: 176-196) cuando se renovó la concepción liberal del poder político y se redefinieron las propiedades de la sociedad moderna, cuya principal característica es la revaloración de lo individual y del raciocinio humano sobre el diseño y la instrumentación de la organización política estatal. Aquí el concepto de sociedad civil se dinamiza y se entiende como uno de los vínculos

más trascendentes entre lo público y lo privado para hacer de la gobernanza la nueva forma de ejercicio del poder político.

El propio Habermas (2006:159) define a la sociedad civil como un conjunto de "asociaciones, organizaciones y movimientos, nacidos de forma más o menos espontánea que hacen suya y condensan la resonancia que los problemas sociales encuentran en los ámbitos de la vida privada y, reforzándola, la transmiten al espacio público político". En términos de gobernanza, la sociedad civil reclama y construye espacios públicos en los que toma posturas sobre las más diversas cuestiones, en particular las de tipo gubernamental, y al ser representante –por su naturaleza liberal– de los distintos intereses ciudadanos se aleja con su heterogeneidad y su espíritu crítico de los intentos de masificación de su voluntad por parte de la autoridad pública (Habermas, 2006: 161).

Este tipo de sociedad civil es producto de la tensión permanente que existe entre medios y fines públicos (Popper, 2006: 189), pues pugna porque la norma sea la responsable de señalar los instrumentos y de asegurar el acceso formal a los mismos, en oposición al propósito de definir de una sola vez los objetivos sociales que se pretenden alcanzar y englobarlos en una expresión tan ambigua como la de "bien común". Por tanto, la rigidez de la norma deja de entenderse como inamovilidad y adquiere un sentido de permanencia y certidumbre en un entorno impregnado de heterogeneidad, donde las acciones individuales son cada vez más difíciles de ajustar a reglas fijas, pues ello implicaría formular un catálogo universal de preferencias y valores por el cual se rigen los individuos, lo que supone además concebir la toma de decisiones como un acto enteramente racional.

Al respecto, Hayek (2007: 90-91) señala que "la gente, o no tiene opiniones definidas, o tiene opiniones opuestas sobre estas cuestiones, porque en la sociedad libre que hemos vivido no ha existido ocasión para pensar sobre ellas y todavía menos para formar una opinión común". En este sentido, la gobernanza (democrática) se da en la medida en que los individuos acuerdan las esferas de acción del Estado y éste se ciñe en su operación a ellas (Hayek, 2007: 93).

Este acuerdo está plasmado en el documento básico de los Estados modernos: la constitución. En el contexto de la gobernanza las constituciones políticas adquieren una relevancia especial, pues en ellas se hacen vigentes las garantías básicas de los individuos -que son a la vez el sostén de la concepción liberal del poder político- y al mismo tiempo busca hacerlas positivas facultando al poder estatal para sancionar a aquellos que las trasgreden. Pero esto no indica que sea

una facultad irrestricta, por el contrario, para asegurar el respeto a los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano, estructura en su texto el sistema de pesos y contrapesos que es clásico en las secciones orgánicas de dichas normas fundamentales.

Este tránsito entre incorporar una garantía a la constitución y su cumplimiento efectivo requiere de una serie de procesos complejos e incluso ríspidos, pues en el intento de hacerlos positivos se incide directa o indirectamente en la redefinición de lo público y lo privado; se impacta en los derechos y obligaciones de unos sobre otros en términos de propiedad, libertad, igualdad y seguridad jurídica (Habermas, 2006: 170).

Las constituciones dejan de ser un compendio de valores para configurarse como la fundamentación de un orden de gobernanza democrática que imprime vigencia a las garantías que protege a través del conjunto de órganos que para ello crea. Cuando estas condiciones normativas se trasgreden se ponen en riesgo las garantías de libertad e igualdad para favorecer la masificación, la homogeneidad y la verticalidad en la actuación de las instituciones públicas, dando lugar a un tipo de gobierno en el que el disenso y la heterogeneidad no se reconocen, es más, son mal vistos e incluso castigados.

De acuerdo con Popper (2006: 143) la democracia suministra el marco para la reforma de las instituciones políticas, es decir, hace posible la reforma sin violencia y permite el uso de la razón para crear, modificar o suprimir instituciones. En este sentido la libertad intelectual se ubica como una de las más preciadas (Popper, 2006: 147) pues evita que se invoquen sin justificación los intereses del Estado en detrimento del ámbito de acción individual. Una de las características del autoritarismo es que debe verse libre de toda especie de crítica, es decir, de todo control, por lo que es difícil saber si sus medidas cumplen o no con los objetivos públicos que el aparato estatal ha definido de forma unilateral. En oposición a esta idea, la sociedad civil se presenta como aquella donde los individuos tienen la capacidad de adoptar decisiones personales y de hacerse responsables de las mismas (Popper, 2006: 189), dicho de otro modo, tanto los ciudadanos como la autoridad se conducen de manera racional y aceptan sus responsabilidades, por lo que las relaciones sociales dejan de sostenerse en prácticas clientelares o de dominación y se convierten en relaciones abstractas sustentadas en el libre intercambio y la cooperación (Popper, 2006: 191-192).

Es por ello que la posibilidad de crítica es un rasgo esencial de la gobernanza en las sociedades modernas democráticas. En efecto, la democracia permite e incluso favorece la crítica por medio de la razón, dado que una persona que cuestiona sus procedimientos y sus instituciones no es necesariamente antidemocrática. Esta actitud se entiende como parte del ejercicio de la ciudadanía. Popper (Popper, 2006: 202). lo expresa claramente cuando retoma el discurso de Pericles de Atenas y utiliza como su principal eje argumentativo la siguiente idea: "Si bien sólo unos pocos pueden dar origen a una política, todos nosotros somos capaces de juzgarla. No consideramos la discusión como un obstáculo colocado en el camino de la acción política, sino como un preliminar indispensable para actuar prudentemente".

EL ESTADO DE DERECHO EN EL CONTEXTO DE LA GOBERNANZA

En el contexto de la gobernanza, el fortalecimiento de las instituciones jurídicas ayuda a hacer de los procesos democráticos una realidad cada vez más tangible, ya que por medio del derecho se favorece la práctica de ciertas conductas por encima de otras que no se consideran deseables, sancionando éstas cuando se presentan (Rodríguez, 2001: 9). Sin embargo, la construcción de puentes entre la letra de la norma y su vigencia positiva se dificulta cuando se trata de cuestiones que afectan las bases orgánicas de los Estados, o bien cuando se busca contrarrestar problemas estructurales como la opacidad, ineficiencia, corrupción e impunidad en el entramado institucional, particularmente cuando estos elementos parecerían ser la regla y no la excepción, es decir, cuando fungen como factores vinculantes entre los poderes formales y los fácticos (Lasalle, 2004), en detrimento de la calidad institucional de un gobierno.

Desde esta perspectiva, el Derecho se caracteriza por ser un conjunto de disposiciones encaminadas a definir el tipo de conducta humana que una sociedad estima como deseable para favorecer la convivencia pacífica entre sus miembros, dado que uno de sus principales elementos es la resolución de conflictos mediante las vías institucionales explícitamente creadas para tal efecto (Rodríguez, 2001: 32). El Derecho, por tanto, no se limita a describir la vida comunitaria a través de un cúmulo de reglamentaciones, también la orienta como una especie de factor de cambio para corregir los aspectos negativos y alentar los positivos. Lo importante en este punto es que el Derecho –ya sea como control o como cambio– debe ofrecer a los individuos certidumbre en aquello que se permite y aquello que se prohíbe, así como en las consecuencias que se derivan.

Esta certeza jurídica con la que los individuos desarrollan sus más variados procesos es una muestra del grado de civilidad con el que se conduce una sociedad, pues no se trata únicamente de que con las instituciones se desaliente la trasgresión de las leyes o se restituyan determinadas garantías mínimas, implica también un examen sobre la capacidad de discernimiento del ciudadano y la autoridad respecto a cumplir o no con una ley, y qué tanto le beneficia colocarse en uno de esos dos supuestos (Ackerman, 2005: 10).

En este marco, el Estado de derecho surge como una de las propiedades liberales de las sociedades modernas, pues es a través de él como los individuos se relacionan libremente. Al respecto, Hayek (2007: 105) señala que el concepto *Estado de derecho* engloba dos principios generales: primero, que el Estado está sometido en sus acciones a normas fijas y conocidas de antemano y, segundo, que esas normas permiten prever con suficiente certidumbre cómo usará la autoridad en cada circunstancia sus poderes coercitivos, lo que facilita disponer de los propios asuntos individuales sobre la base de ese conocimiento. Ambas cuestiones se articulan en torno al objetivo principal del Estado de derecho que es el control del poder, es decir, reducir en la medida de lo posible la discreción concedida a los órganos de autoridad –particularmente de aquellos facultados con el poder coercitivo– para que los individuos sean libres de procurarse sus deseos y fines personales, pues el Estado se limita a "dictar normas determinantes de las condiciones bajo las cuales pueden utilizarse los recursos disponibles, dejando a los individuos la decisión sobre los fines para los que serán usados" (Hayek, 2007: 106). Por tanto, las normas no se conciben como fines en sí mismas, sino como medios que permiten a los ciudadanos satisfacer sus diversas aspiraciones sobre la base de la certidumbre en sus intercambios con lo público y lo privado.

Esta cualidad es importante en razón de que si las leyes tuvieran la aspiración de definir con todo detalle "los fines públicos" y los medios para realizarlos, en el fondo significaría que no habría posibilidades de elección para los individuos, pues su comportamiento habría sido determinado de antemano en función de los "objetivos comunes", abriendo con ello las puertas a un Estado que, si bien puede considerarse como técnicamente de derecho, se inclinaría más a prácticas de dominación y sometimiento en el ejercicio del poder; es decir, habría una "legalización" de privilegios de unos sectores sobre otros, lo que representa una regresión en el principio básico de libertad e igualdad formal que deben ostentar los individuos en la gobernanza democrática. Y es que definir los fines a cumplir por medio de los instrumentos normativos, implica forzar a los diversos grupos a actuar juntos en el mismo sentido, desconociendo su heterogeneidad, pluralidad

y complejidad. Hayek (2007: 113) lo expresa de la siguiente forma: "Provocar el mismo resultado para personas diferentes significa, por fuerza, tratarlas diferentemente".

La libertad e igualdad formales, en este sentido, no suponen una negación de la desigualdad real entre los individuos, es más, el Estado de derecho en su propia instrumentación genera desigualdades –sobre todo de tipo económico y social–, sin embargo, éstas tienen la característica de no ser intencionales o de no estar dirigidas a un individuo en particular, más bien se trata de costos diferidos y compartidos.

John Ackerman (2008: 18) aporta a este debate y señala que la idea de Estado de derecho y en general la cultura de la legalidad se han entendido como sinónimo de control social en referentes importantes de la literatura sobre el tema. Tal es el caso de Samuel Huntington (1968: 20, 99), en cuyo enfoque el Estado de derecho se manifiesta empíricamente cuando los ciudadanos "se porten bien, obedezcan a la ley y confíen en las autoridades responsables de la procuración y aplicación de la justicia. La alternativa [...] sería el caos" (Ackerman, 2008: 18). Desde esta óptica, el Estado de derecho asienta su base en la cultura de la obediencia, imposición y sujeción, más que en una concepción integral de la cultura de la legalidad, la cual si bien implica indiscutiblemente el cumplimiento de la ley, se aparta de un marco donde la calidad de ciudadanos sea únicamente discursiva y sean en realidad jurídica y procedimentalmente incapaces de organizarse, participar, demandar y exigir respuestas institucionales a sus necesidades individuales. En este sentido, Estado de derecho no es sin más "Estado de orden basado en la cultura de la obediencia, sino un Estado democrático de derecho que auspicie, construya e inspire a una ciudadanía crítica y participativa" (Ackerman, 2008: 19).

El Estado de derecho, por tanto, tiene como propósito que mediante el gobierno de la ley se desarrollen capacidades ciudadanas que permitan el acceso a mejores condiciones de vida, para esto la información, la participación y las políticas públicas de equilibrio social –como las de redistribución de la riqueza y de atención a asimetrías de la información– son elementos indispensables para la gobernanza. Al respecto, Stephen Holmes (2008: 24) aporta referentes para argumentar que el Estado de derecho no puede reducirse a la obediencia incuestionable de la norma jurídica, sino que más bien se trata de una aspiración, un proceso en permanente construcción que favorece una organización y distribución plural del poder para que éste pueda ser factiblemente democrático. Señala: "es falso que exista y pueda

existir algo así como el imperio de la ley, lo que existe son interpretaciones de la ley producidas por personas que tienen papeles institucionalmente asignados que les permiten decir performativamente cuál es el sentido y contenido de la ley a aplicarse" (Holmes, 2008: 25).

Esta posición nos remite también a un punto fundamental en el diseño del andamiaje institucional del Estado de derecho en el marco de la gobernanza, que es la necesidad de definir vías, canales o instrumentos que den la posibilidad de cuestionar el derecho existente de manera pacífica, es decir, de debatir y rebatir en torno a la legalidad vigente en caso de que ésta sancione y respalde relaciones sociales que son inherentemente desiguales (O'Donnell, 2008: 25).

Al respecto, Holmes (2008: 34) apunta dos fenómenos jurídico-políticos que se presentan en el proceso de construcción institucional de un Estado de derecho. El primero se refiere al hecho de que las autoridades públicas, aun con los medios de dominación legítima en sus manos (Weber, 1919:2), prefieren hacer de su comportamiento un asunto predecible si ello favorece la cooperación para alcanzar metas específicas del cuerpo gobernante. Esto se vincula con el segundo elemento que señala que en los momentos iniciales de la transición hacia una democracia -teniendo como contexto la pluralización del poder- es común que se expidan leyes que favorezcan a ciertos grupos, principalmente los económicos, pues éstos, movidos por el afán de lucro, comienzan a pedir reglas específicas para satisfacer intereses especiales.

En efecto, "a medida que una sociedad se hace políticamente más libre, es del todo natural que los intereses organizados comiencen a expresar preocupaciones especiales y a ejercer presión para que la legislación, de suyo amplia y general, se adapte a sus necesidades particulares. Los grupos fuertemente organizados presionan para que el marco regulatorio teja una urdimbre de exenciones especiales y leyes hechas a la medida" (Holmes, 2008: 68).

Esta situación se califica frecuentemente como un acto de corrupción (Rousseau, 1762: 73) en donde los intereses privados asaltan y hacen suya la voluntad pública para que por medio de ella sean atendidos sus requerimientos. Sin embargo, en democracias en proceso de construcción como las latinoamericanas o las de Europa del este, el fenómeno ha representado pasos importantes en la instauración del Estado de derecho, pues a través de la pluralidad *in crescendo* del espacio público surgen políticas, normas y en general esquemas de gobernanza (como el trabajo en redes) que favorecen la democracia. Ejemplo de ello son las políticas

de transparencia, rendición de cuentas y profesionalización del servicio público, las cuales, si bien impulsan la interacción diáfana, directa y cooperativa entre ciudadanía y gobierno, también son útiles para dar certidumbre a las inversiones económicas, la diversificación del capital y la expansión de áreas productivas, que son intereses particulares más que colectivos por los beneficios económicos y de lucro que conllevan.

Holmes (2008: 69) lo resume de la siguiente manera: "si los pocos ganadores comienzan a codificar su parcialidad en una legislación que se implementa con eficacia, el sistema que crearon comienza a parecerse menos a la anarquía y más a una forma incipiente de democracia y Estado de derecho". El reto está, por tanto, en que las democracias liberales trasciendan este esquema de diseño institucional incipiente, y en una fase posterior generen instrumentos de gobernanza para que no sólo los grupos económicos tengan la posibilidad real de impulsar leyes y políticas, sino también otros sectores tradicionalmente excluidos de la toma de decisiones, como es el caso de las minorías (indígenas, comunidad homosexual, discapacitados, etcétera) y los sectores vulnerables (mujeres, adultos mayores, personas en situación de calle, y demás), la que favorece al mismo tiempo la estructura de la gobernanza democrática.

Es por ello que en las sociedades modernas el derecho extrae su legitimidad de los procedimientos democráticos con los que es creado, es decir, del reconocimiento de la capacidad que tiene la sociedad para diseñar su propia ley a través de las instituciones que para tal efecto ha originado y sostenido, por reconocer en ellas la representación de sus intereses y el medio idóneo para la satisfacción de sus necesidades. Sin embargo, esta legitimidad originaria del derecho, en términos prácticos, únicamente se limita a fundamentar "una presunción de racionalidad de los resultados que se producen conforme a él" (Habermas, 2006: 166), por lo que es indispensable que esa institucionalización jurídica de los argumentos genere una articulación entre lo que la ley justifica y señala y lo que el gobierno y los individuos realizan en la práctica, ya que no es espontáneo ese acoplamiento, más bien es producto del raciocinio y la voluntad humana. En este sentido, es indispensable que el marco jurídico se rija bajo el principio de libertad e igualdad formales, particularmente en el espacio público, pues es en él donde se comprobará qué tanto el estatus jurídico del ciudadano frente al Estado asegura la posibilidad de influir sobre las decisiones y los procesos gubernamentales. El Estado democrático de derecho, por tanto, posee fuerza en la medida en que los grupos puedan tener acceso al espacio público para articular en él sus necesidades políticas, económicas y sociales en un sistema regido por el principio de pesos

y contrapesos, es decir, en un contexto donde la gobernanza sea el esquema de atención de los problemas públicos.

Dar al Estado poderes ilimitados implica, por el contrario, que "la norma más arbitraria puede legalizarse, y de esta manera una democracia puede establecer el más completo despotismo imaginable" (Hayek, 2007: 117). El Estado de derecho supone, pues, un límite al alcance de la legislación; la restringe a normas de carácter general y evita que se dirija a personas en particular. Esto no significa que todo sea regulado por la ley, sino que el poder coercitivo del Estado sólo puede usarse en casos definidos de antemano, de tal manera que puede preverse cómo será usado en relación a los derechos inalienables de los individuos.

En efecto, el Estado de derecho –desde el punto de vista de la gobernanza– no se limita a definir de manera abstracta las responsabilidades públicas y privadas, sino que en su dimensión procedimental justifica y legitima esa definición para acercar a la ciudadanía con las instituciones a través del principio básico de la certidumbre en el proceder de las diversas instancias gubernamentales. Al menos en un plano formal, gesta entre los individuos una cultura cívica basada en sus expectativas sobre las respuestas mínimas a las que están obligadas las autoridades públicas. Si esto no fuera así, el derecho se limitaría a ser un mero instrumento de dominación no legítima donde los conceptos de democracia y ciudadanía se convertirían en referentes formales más que empíricos.

En este sentido, la idea de gobernanza no se rescata como un referente abstracto; sino en aspectos procedimentales que suponen la limitación equitativa de libertades, la imparcialidad de las ley y la repartición de las ventajas sociales en proporciones los más simétricas posible.

Al respecto, Jürgen Habermas señala lo siguiente:

> En cuanto se evaporase la sustancia normativa, en cuanto, por ejemplo, quienes recurren a los tribunales ya no tuviesen la sensación de que cuentan con la posibilidad de recibir justica de ellos, el derecho se habría convertido en un instrumento de control del comportamiento y la decisión democrática mayoritaria se habría convertido en un espectáculo de engaños y autoengaños, carente de consecuencias. Si esto se produjese, cambiarían nuestros conceptos de derecho y democracia, experimentaría también un cambio radical la autocomprensión normativa de los ciudadanos (Habermas, 2006: 105).

Es por ello que no basta el grado de obediencia hacia una norma para hablar de un Estado de derecho pleno, sino que hace falta incorporar elementos como la legitimidad y la eficiencia de dicha ley, así como –algo que se ha agregado de manera más reciente en el debate académico (Ackerman, 2005: 9-53)– la posibilidad de que las normas favorezcan procesos de desarrollo social, comunitario e individual, y es que si bien el Estado de derecho no es equivalente a la justicia social, ésta debe utilizarlo como medio, del mismo modo en que "democracia no es equivalente a una distribución equitativa de la riqueza; pero sólo mediante los poderes democráticos es posible distribuir la riqueza social sin graves injusticias ni derramamiento de sangre" (Rodríguez, 2001: 23).

El Estado de derecho no se consume en la edificación de un sistema jurídico, sino que únicamente es su expresión formal, por lo que es necesario materializarlo a través del funcionamiento efectivo de las instituciones, así como de la cultura y las prácticas políticas de los actores en esquemas de gobernanza. Como señala Jesús Rodríguez Zepeda (2001: 7), en el Estado de derecho "prevalece el gobierno de las leyes sobre el arbitrio de los hombres [...] es un patrimonio común que debe de ser creado, protegido y consolidado [...] previene y castiga las arbitrariedades de la acción política, a la vez que ofrece certidumbre y orden políticos". Se trata de una certidumbre que no se entiende como inmutabilidad, por el contrario, el Estado de derecho en sí mismo define los espacios y los procedimientos para la crítica y el disenso, tiene que considerar estas posibilidades y prever vías legales para su canalización, debe estar abierto al pluralismo, a la tolerancia y al cambio social.

Sin este punto de partida que puede denominarse como "principio de tolerancia activa" (Rodríguez, 2001: 29), la estructura jurídica se entiende más bien en el plano de la dominación ilegítima, y es que el vigor e importancia de la ley no se deriva en estricto sentido de su existencia *per se* o de su codificación, sino de la capacidad que tenga para generar consenso entre los individuos a los que se aplica. Su ideal es el sometimiento voluntario que tiene como base la confianza ciudadana en que las decisiones provenientes de los poderes públicos están ajustadas a principios de imparcialidad y orientadas a la defensa de los derechos individuales, lo cual requiere de una cultura e instrucción democrática donde se valore la necesidad social de la norma no por el castigo, sino por su beneficio y su sentido de pertenencia.

LA ADMINISTRACIÓN Y REVALORACIÓN DE LO PÚBLICO EN LA GOBERNANZA

Como respuesta a la crisis fiscal, política y de gestión de los estados interventores en la década de los setenta del siglo pasado, en los años ochenta surge la corriente con enfoque económico denominada Nueva Gestión Pública (NGP), la cual sentó las bases y principios de las estrategias de modernización gubernamental, mismas que suponen:

- El paso de una administración expansiva, propia del Estado de bienestar, a una equilibrada. La administración pública se presenta como la salvaguarda del interés colectivo y como defensora del interés particular de los ciudadanos, lo que conduce a un replanteamiento sobre la utilización de los recursos humanos y económicos que resultan limitados ante una demanda de prestaciones cada vez mayor. Ello tuvo como consecuencia el establecimiento de políticas racionales ante las peticiones ciudadanas y la creación de estructuras administrativas flexibles para incrementar la capacidad de respuesta a las exigencias y demandas sociales.
- El paso de una administración centralista a una administración relacional. Los procesos de descentralización administrativa se generalizaron en varios países europeos (España y Francia por ejemplo) con la finalidad de conseguir mayores niveles de eficacia. La administración relacional se sustenta en el acercamiento a la sociedad y a los actores sociales, lo que repercute positivamente en los niveles de competitividad de las organizaciones públicas.
- El paso de una administración neutral a una administración competitiva y responsable. Si el objetivo de la Administración Pública es responder en el momento adecuado a las expectativas ciudadanas, se requiere de la existencia de sistemas, estructuras y mecanismos de evaluación y control de la actividad gubernamental y de los resultados que obtiene.

Como se observa, estas estrategias tuvieron como expresión procedimental los cambios estructurales en la organización de la administración pública y la delimitación de sus atribuciones en relación al libre ejercicio de los derechos individuales. En este sentido, la administración de tipo receptivo permite una simplificación de la estructura y del procedimiento para responder a las necesidades, exigencias y expectativas de los ciudadanos.

Sin embargo, si bien la receptividad favorece la orientación al cliente y las prácticas de gestión de calidad, la NGP no ha solucionado los problemas estructurales del sector público, principalmente lo que se refiere a la necesidad de adaptación al contexto de una sociedad global y el desarrollo de la participación ciudadana directa en la gestión de la actividad pública (Gómez, 1996: 88).

En efecto, la llegada de la NGP al campo de la administración de los asuntos colectivos no sólo fue muestra del agotamiento del intervencionismo gubernamental, sino que en sí misma generó alteraciones de carácter *teórico* al interior del campo de estudio (particularmente en la discusión de las competencias entre lo público, lo privado, lo social y lo estatal), y también problemas *prácticos* al observarse que las medidas de ajuste no eran necesariamente replicables para todos los países, menos aun para aquellos que no tenían una cultura institucional madura en términos de democracia, participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas y profesionalización, es decir, de esquemas de gobernanza, como es el caso de las naciones en vías de desarrollo.

En ese contexto, las instituciones de la administración pública entraron en una fase de reajuste en la que se intentó superar los problemas estructurales generados a raíz de su amplia participación en el espacio público, el cual llegó a ser prácticamente monopolizado por la presencia del Estado. Con la primera ola de reformas (1984-1994) se propuso la estabilización macroeconómica, la liberalización comercial, así como contrarrestar la tendencia hacia la homogeneidad en el tratamiento de los problemas públicos, la corrupción de los funcionarios, el anquilosamiento y la lenta capacidad de respuesta de las organizaciones públicas, para luego dar paso a una segunda ola (1995-2005) que atendiera fallas sistémicas como la limitación fáctica en el ejercicio de las garantías individuales de los gobernados –principalmente las de aliento democrático como la libertad de expresión, de reunión, de organización y de participación–, así como la falta de reconocimiento expreso de una ciudadanía plural, diversificada, cada vez más crítica y ávida de respuestas público-administrativas oportunas a sus demandas y expectativas, es decir, de una nueva forma de gobernanza democrática.

El punto nodal de esa serie interconectada de problemas se resumió en la idea de *falta de eficiencia* con la que operaban las instituciones públicas, por lo que gran parte de las medidas impulsadas se ciñeron al rediseño de procesos de gestión en aras de mejorar la implementación de las respuestas de la administración pública. Sin embargo, la concepción que se adoptó de la eficiencia como valor público fue estrecha y limitada, pues se entendió únicamente como agilidad

operacional para abatir tiempos y costos económicos y se dejaron fuera visiones como las de eficiencia política y social, posponiéndolas para lo que se denominó como la tercera ola de reformas, hoy todavía pendientes o al menos situadas en una fase preliminar.

La eficiencia política se refiere a la agilidad, "pacificidad", legitimidad y oportunidad con las que las instituciones prevén y procesan los conflictos políticos que se presentan en la vida colectiva. La forma de instrumentar la gobernanza democrática, particularmente al momento de tomar decisiones en torno a la orientación de las políticas, conlleva en su formulación beneficiados y no beneficiados, preeminencia de algunos sectores sobre otros, jerarquización y priorización de ciertas demandas frente a otras, es decir -como se señala en los textos de política- de la definición de ganadores y perdedores.

Actualmente las instituciones públicas están en un proceso de definición de renovadas formas de organización e interacción, las cuales buscan partir de la construcción de un andamiaje democrático estable que pueda sostener los bríos de la sociedad moderna. Dicho de otro modo, están situándose cada vez más frente a la necesidad de avanzar en el terreno de los hechos y ya no sólo en el del discurso hacia formas de gobierno propias de la nueva gobernanza.

Por su parte, la eficiencia social alude a la magnitud e intensidad con la que la ciudadanía organizada –legítima representante del espacio público-social– inserta sus demandas, necesidades y expectativas en la agenda de las instituciones públicas. Cabe señalar que no se trata aquí de una posición en la que de forma indiscriminada se absorban por parte del aparato público las peticiones sociales, como sucedió en el modelo intervencionista, por el contrario, en el concepto se utiliza deliberadamente el término *agenda* para denotar un proceso dinámico y complejo (de ahí la necesidad de la eficiencia) en el que las instituciones públicas inscriben y priorizan los problemas públicos que más adelante podrían convertirse en políticas (Elder y Coob, 1984: 77).

Esta eficiencia social, por tanto, plantea varios retos, como el de hacer de las instituciones públicas espacios sensibles y receptivos a las peticiones legítimas de la ciudadanía, el que tengan la capacidad de estructurarlas de forma metódica con el objeto de crear los problemas públicos y con base en ello plantearles una solución, y también que la sociedad, sus grupos y en particular los ciudadanos interioricen sus responsabilidades cívicas en la gobernanza, entre las que destaca que sepan qué pedir (solicitar aquello que efectivamente toque al gobierno atender y pueda

hacerlo con sus recursos), a quién pedirlo (conocer el cúmulo de instituciones existentes y ubicar cuál de ellas es la responsable) y cuándo pedirlo (identificar el contexto oportuno para plantear sus necesidades) –lo que en términos de Aguilar Villanueva (2007: 74) se entiende como un Estado de gente grande–.

La eficiencia política y social convergen con la económica para darle un sentido público a la acción de gobierno y, por tanto, a la de la administración pública. Por ello, la falta de interconexión entre los diversos tipos de eficiencia asienta en las instituciones un tipo de trabajo que, si bien es más ágil e incluso productivo –en comparación con la velocidad con que se operaba en el modelo intervencionista– no está orientado hacia la satisfacción de las necesidades colectivas entendidas como el interés público, más bien responde a un estilo que tiene como objetivo la eficiencia *per se*, es decir, que la concibe como finalidad y no como medio.

Esta situación se debe a que la reforma o el rediseño de los procesos de la administración pública es ampliamente complejo, pues no basta con que el servidor público actúe con criterios de economía y eficiencia, sino también de ética y responsabilidad públicas. En términos de Majone (1978: 359-361), es importante no sólo *saber cómo* (habilidad para hacer las cosas) sino también *saber eso* (reglas, valores y principios bajos los cuales se actúa) en la hechura de las políticas.

Además, los tres tipos de eficiencia que se mencionan requieren complementarse con criterios de gobernanza democrática, tales como la transparencia, la rendición de cuentas, la profesionalización del servicio público, la consolidación de formas institucionales de participación ciudadana y la flexibilización de las organizaciones públicas, con el objeto de perfilar a la administración pública hacia la consolidación de las reformas de primera ola (económicas), hacia el avance de las de segunda ola (políticas), comenzar a plantear las de tercera ola (sociales), y sobre todo rescatar su sentido público.

Y es que en este marco, lo público se convierte no sólo en el espacio donde caben todos, lo cual genera una clara modificación epistemológica dentro la administración pública en el sentido de que su objeto de estudio no es sin más el aparato gubernamental, sino que ahora también entra en el análisis la sociedad, particularmente el rol que ejerce la ciudadanía, por lo que se conecta de manera inmediata con los postulados de la gobernanza democrática.

Así, la relevancia de lo público en la gobernanza radica en que configura un conjunto de instituciones que son asertivas al trabajo abierto, horizontal, flexible, diáfano y responsable frente a la ciudadanía.

GOBERNANZA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

La interacción entre gobierno y sociedad es compleja y al mismo tiempo frágil; compleja al ser una relación de permanente intercambio de insumos-productos y de demandas-resultados; frágil en el sentido de que cualquier alteración o anomalía entre esos intercambios tensa los canales de comunicación e incluso en algunos casos llega a dificultarlos.

Esto indica que la vinculación ciudadanía-autoridad pública no se da de forma espontánea, es decir, se trata de una relación volitiva, pactada, regulada y susceptible de ser fortalecida. Esta tarea se complejiza ante los actuales bríos democráticos de libertad de expresión, reunión, organización y participación que dinamizan los asuntos públicos, al mismo tiempo que obligan al aparato gubernamental a ajustarse a los parámetros democráticos de la gobernanza como son la apertura, el reconocimiento de la pluralidad, la transparencia, la rendición de cuentas, el cumplimiento responsable del marco jurídico, entre otros.

Surge, por tanto, la necesidad de diseñar instituciones funcionales para un tipo de gobernanza participativa, deliberativa y propositiva, en el sentido de que se vuelve condición permanente la existencia de diálogos, polémicas, transacciones y acuerdos accesibles y visibles, en los que las libertades públicas y las garantías de expresión, reunión, asociación, participación e incluso intervención y control social que los ciudadanos ostentan se hacen positivas (desde el punto de vista jurídico).

En este sentido, la gobernanza vista desde el ángulo de las políticas públicas, plantea la necesidad de gestar mecanismos eficientes de democracia representativa y participativa, los cuales permiten combinar la presencia vigilante y activa de la ciudadanía con un tipo de actividad institucional que dé respuesta oportuna a los problemas públicos. Se trata de construir un estilo público de toma de decisiones sustentado en:

> Una opinión pública vigilante y activa, [en] uso de la razón y rendimiento de cuentas, pero sobre todo, [en] leyes y arbitrajes imparciales, observancia puntillosa de la legalidad, ampliación de las oportunidades y los canales de acceso a individuos

y grupos marginados para participar en el diseño e implementación de las políticas (Aguilar, 2007: 35).

En efecto, si bien es necesario para el funcionamiento sano de las democracias fortalecer la deliberación pública, es importante darle cauce institucional para que no se transforme, implique o signifique parálisis en la acción de gobierno.

Desde este punto de vista la gobernanza favorece un conjunto de instituciones que actúan de forma racional al someter las demandas ciudadanas a un proceso de selección y jerarquización, pero sin perder de vista el sentido social y político de su proceder. Es decir, el gobierno, mediante sus políticas, favorece un equilibrio entre los límites que impone la racionalidad en la utilización de medios, y las expectativas que son incorporadas en los fines públicos que tiene a su cargo.

En este marco, el enfoque de políticas se conecta de manera directa con la gobernanza, por lo que las instituciones se colocan a sí mismas en una perspectiva en la que se reconoce abiertamente la necesidad y la capacidad que tiene la población, sus grupos y actores de plantear sus demandas, definir sus problemas, indicar sus expectativas, proponer soluciones y participar en conjunto con la autoridad y los expertos en el diseño, implementación y evaluación de las políticas.

En consecuencia, la política pública contribuye a fortalecer el contenido público de la gobernanza desde el momento en que la interacción gobierno-ciudadanía también se sustenta en estructuras de operación a cargo de las instituciones. Por tanto, la política pública evita que la acción de gobierno se reduzca a lo burocrático y favorece una conexión intensa entre los ciudadanos, debido a que ellos no sólo ingresan a las respuestas que debe formular, sino que pueden desenvolverse en un marco de coproducción de políticas.

Desde este enfoque, las políticas públicas deben ser reexaminadas en sí mismas para complementar la óptica incrementalista, de tal manera que ésta no se entienda como un paradigma reduccionista en el que la acción de gobierno es algo dado y estático, sino por el contrario, tienden cada vez más a plantear respuestas integrales que modifican las condiciones de vida de la sociedad al establecer nuevos patrones de conducta y nuevos valores públicos que favorecen una convivencia social democrática y funcional.

Esta forma de situar la relación entre gobernanza y políticas públicas sugiere conocimiento y comprensión del sistema social en su conjunto, es decir, de su

estado actual, su historia, procesos de transformación y conflicto e incluso sus posibles derroteros. Esto de ninguna manera significa tratamientos homogéneos a problemas diferenciados, sino una atención integral en la que confluyen las diversas disciplinas.

El mismo Lasswell (1951: 50) explicaba que "los modelos especulativos de los principales cambios sociales [...] pueden ser denominados 'modelos de desarrollo' por cuanto especifican el patrón institucional del cual nos desplazamos y aquél hacia el que nos dirigimos", esto indica que la actuación y el estudio del gobierno no se limitan a cuestiones instrumentales o de procedimiento, por el contrario, se sitúan en un nivel que fortalezca sus referentes teóricos y empíricos, como es, entre otros, el proceso de elaboración, ejecución y evaluación de las políticas.

Para la gobernanza, las políticas aportan una forma distinta de construir el pensamiento gubernamental, donde los asuntos públicos se atienden de manera equilibrada, responsable, controlada y vigilada, sujeta a escrutinio público por una sociedad democrática interesada en sus problemas y que tiene la capacidad de plantear soluciones, de participar en su instrumentación e incluso de aportar sus propios recursos. En este sentido, también es útil el concepto de "gestión estratégica" de Enrique Cabrero (2005: 11-20), que comprende la elaboración de una serie de políticas unidas por un mismo hilo conductor (que las hace ser integrales y transversales).

El análisis de políticas debe ser objeto de estudio permanente y modelación consciente, sobre todo en esquemas de gobernanza. Al respecto, Martín Landau señala que "el análisis de políticas no puede ser autónomo en la selección de sus problemas de investigación. De muchos de ellos se puede decir que son 'transcientíficos', necesaria y legítimamente sujetos a restricciones políticas y sociales que en cualquier otra disciplina académica o ciencia teórica serían consideradas como intervenciones ultrajantes" (Landau, 1977: 277).

CONCLUSIONES

La gobernanza y las políticas públicas permiten con sus categorías transitar de una idea de un gobierno uniforme, regido por normas y sometido a la jerarquía y el centralismo de las decisiones, hacia una concepción más abierta, flexible y descentralizada, es decir, hacia una postura mucho más activa por parte de la sociedad.

En este marco, ambos referentes se entienden como un método de gobierno donde el punto de inflexión reside en la capacidad que las instituciones tienen para llevar a cabo sus actividades, no desde el punto de vista de lo que deben hacer, sino de lo que pueden hacer en función de los recursos, el consenso social y el marco jurídico existente.

Esta visión contribuye a la administración de la democracia en el sentido de que no sólo se fortalece su dimensión de legitimidad, sino también la de eficiencia en el tratamiento de los problemas públicos, debe estar sustentado en un sistema de reglas, estructuras, instituciones y agendas que los proveen los procesos de política pública y el trabajo en redes (gobernanza).

Por tanto, para el Estado moderno y la sociedad abierta (que describe Karl Popper) es fundamental apostar por instrumentos cada vez más democráticos en el ejercicio del poder, lo que implica su control, su sometimiento a reglas y, particularmente, que se previsible en sus efectos, es decir, que provea de certidumbre a las interacciones sociales, individuales e institucionales.

Así, la agenda democrática sigue siendo prioritaria como instrumento para hacer frente a los problemas públicos cada vez más complejos, pues con políticas como las de transparencia, rendición de cuentas, descentralización y profesionalización del servicio público, entre otras, se fortalece y potencia el espacio público como un lugar compartido, donde se distribuyen costos y beneficios colectivos.

BIBLIOGRAFÍA

Ackerman, Susan (2005), "Rendición de cuentas y el Estado de derecho en la consolidación de las democracias" en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 026, julio-diciembre, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Ackerman, John (coord.) (2008), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México/Siglo XXI Editores/Universidad de Guadalajara/Cámara de Diputados.

Aguilar Villanueva, Luis (2007), "Estudio introductorio" en Luis Aguilar (ed.) *El estudio de las Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Ayala, José (1999), *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México, Fondo de Cultura Económica.

Cabrero, Enrique (2005), *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica.

Elder, Charles y Roger Coob [1984] (2007), "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos" en Luis Aguilar (ed.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Gómez, Carlos (1996), "La receptividad en las Administraciones Públicas" en *Revista de Gestión pública y privada*, núm. 1.

Habermas, Jürgen (2006), *Más allá del Estado nacional*, México, Fondo de Cultura Económica.

Hayek, Friedrich (2007), *Camino de servidumbre*, Madrid, Alianza Editorial.

Holmes, Stephen (2008), "Linajes del Estado de derecho" en John Ackerman (coord.) *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México/Siglo XXI Editores/Universidad de Guadalajara/Cámara de Diputados.

Huntington, Samuel (1968), *Political order in changing societies*, New Haven, Yale University.

Landau, Martin [1977] (2007), "El ámbito propio del análisis de políticas" en Luis Aguilar (ed.) *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Lasalle, Fernando (2004), *¿Qué es una constitución*?, México, Gernika.

Lasswell, Harold [1951] (2007), "La orientación hacia las políticas" en Luis Aguilar (ed.) *El estudio de las Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Locke, John [1689] (1990), *Ensayo sobre el gobierno civil*, Madrid, Aguilar.

Majone, Giandomenico [1978] (2007), "Los usos del análisis de políticas" en Luis Aguilar (ed.) *La hechura de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Mayntz, Renate (2001), "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza" en *Revista Reforma y Democracia*, núm. 21, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Montesquieu, Charles Louis de Secondat [1748] (1995), *El espíritu de las leyes*, México, Miguel Ángel Porrúa.

O'Donnell, Guillermo (2008), "Democracia y Estado de derecho" en John Ackerman (coord.) *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México/Siglo XXI Editores/Universidad de Guadalajara/Cámara de Diputados.

Peters, Guy (2005), "Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?" en *Revista Foro Internacional*, vol. XLV, octubre–diciembre.

Popper, Karl (2006), *La sociedad abierta y sus enemigos*, Barcelona, Paidós.
Rodríguez, Jesús (2001), "Estado de derecho y democracia" en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 12, México, Instituto Federal Electoral.
Rousseau, Jean-Jacques [1762] (2002), *El contrato social o principios de derecho político*, México, Porrúa.
Uvalle, Ricardo (2000), "Espacio público, misión del Estado y gestión pública" en *Convergencia*, año 7, núm. 1, enero-abril.
_____ (2003), "La recuperación conceptual y metodológica de la Administración Pública" en *Convergencia*, núm. 33, septiembre-diciembre.
Weber, Max (1919), "La política como vocación" [en línea] disponible en http://es.scribd.com/doc/16456923/Weber-Max-La-politica-como-vocacion-1919, [consultado el 27/03/11].

Gobernanza y espacio público

Julio César Olvera García
Eduardo Gasca Pliego

El poder comunicativo sólo se forma en espacios públicos que se establecen relaciones comunicativas sobre la base de un reconocimiento recíproco y posibilitan el uso de libertades comunicativas, es decir, posicionamiento espontáneo del tipo positivo/negativo, respecto a los temas, razones, informaciones a tratar.

Jürgen Habermas

DEMOCRACIA Y ESPACIO PÚBLICO

Habermas reconoce que el problema de la participación de la sociedad en la toma de decisiones y en su ejecución ha implicado la confrontación Estado y sociedad, donde los individuos no obtienen ninguna posibilidad institucionalizada para ejercer una influencia activa sobre el poder político de decisión.

La crisis de representatividad[1] por la que atraviesa la democracia hace impostergable la discusión y reconceptualización de la *ciudadanía*, en la que debe tomarse

[1] Los sistemas democráticos de la actualidad se basan en el principio mayoritario, en donde quien obtiene más votos es quien detenta el poder a través de un mecanismo de representatividad. En la democracia moderna el sistema de partidos es su columna vertebral, los partidos políticos fungen como entidades de interés público, son el canal de vinculación entre los gobernantes y gobernados; sin embargo, son también el medio por el cual la democracia se ha manipulado. En este sentido, la democracia atraviesa una crisis en la que los electores ya no se sienten representados. De igual forma la conciencia ciudadana se debilita, ya sea porque se sienten más consumidores que ciudadanos, o bien porque se sienten excluidos de una sociedad en la que sienten que no participan por razones económicas, políticas, étnicas o culturales (Touraine, 1995: 16). La democracia actual para Touraine reemplazó la concepción orgánica de la sociedad, por una visión individualista y de mercado.

en cuenta la pluralidad de las sociedades democráticas actuales, el agotamiento de las sociedades de masas, la capacidad de acción política de las personas organizadas, así como la construcción de espacios públicos que motiven y otorguen todas las condiciones a la participación de la ciudadanía en un marco democrático, lo que sin lugar a dudas produce una distribución distinta del poder entre la sociedad y el Estado, fortaleciendo decisiones colectivamente vinculadas en el propio espacio público.

Lo anterior implica la reconfiguración del ciudadano ante los retos de las sociedades actuales, viéndolo como el pilar fundamental de la democracia, lo que involucra el derecho de ser tratado como igual con respecto a la formulación de las decisiones colectivas y obliga a quienes diseñan e instrumentan dichas decisiones a ser accesibles y responder por igual frente a todos los miembros de la sociedad y del sistema político (O´Donnell y Schmitter 2010).

En este sentido, la ciudadanía resulta vital para la consolidación y permanencia de sistemas democráticos en América Latina, de igual importancia es la idea de la esfera pública y el papel que ejerce en ella el ciudadano, lo que necesariamente conlleva rebasar por completo la noción de que lo público pudiera corresponder únicamente a lo gubernamental.

Entender el espacio público como el ámbito de expresión política por excelencia, aquel donde convergen el ciudadano y las instituciones gubernamentales, cuyo contenido son todas aquellas acciones que repercuten en la colectividad, sin que necesariamente el ciudadano sea partícipe en la toma de decisiones que llevaron a dichas acciones.

Tanto la democracia como el espacio público requieren de la suma de fuerzas entre diversos actores económicos, políticos y sociales que reorienten la democracia hacia otras esferas de la acción individual y colectiva, rebasando la concepción de ciudadanos con referencia exclusiva al proceso electoral.

Para Hannah Arendt (1993) la democracia reconoce la libertad y la igualdad; la primera se identifica con el derecho a participar y la segunda refiere el derecho de los iguales a hablar –derecho que necesariamente implica igualdad ante la ley– así el mundo de la política es el mundo del poder comunicativo, donde se reconoce que el ciudadano es capaz de deliberar con sus conciudadanos sobre lo conveniente.

En contextos de transición hacia la democracia es necesario fortalecer los mecanismos por los cuales el ciudadano pueda ejercer su derecho a hablar, fortaleciendo con ello su participación en la toma de decisiones colectivas en la esfera de lo público.

La transición[2] política implica, a su vez, dos grandes procesos: la liberalización política y la democratización. Se denomina *liberalización* al proceso de redefinir y ampliar los derechos de los individuos y de los grupos sociales, incorporando principios liberales por excelencia, tales como la libertad de expresión individual y colectiva, así como la libertad de asociación con otros ciudadanos. La democratización refiere llevarlos a la práctica, la aceptación y por ende a la institucionalización de los mismos. Por ello es factible que se dé una transición donde pueda haber liberalización, pero sin democratización. Sin las garantías de libertad individual y colectiva que entraña la liberalización, la transición corre el riesgo de degenerar en mero formalismo (O´Donnell, 2010).

Cuando una sociedad ha iniciado un proceso de transición, comienzan a modificarse las pautas de interacción entre gobernantes y gobernados. De esta manera, la liberalización y la democratización política, como procesos complementarios, impactan en el proceso de gobierno propiamente y por ello en la administración pública, en tanto acción gubernamental y también como disciplina científica.

ESPACIO PÚBLICO Y GOBERNANZA

La falta de una estabilidad en el escenario político, la crisis fiscal del Estado –producto del déficit presupuestario– y el colapso en la economía nacional a principios de los años ochenta, darían fin al Estado social administrador, todo ello a la luz de procesos de transición política que se han venido experimentando tanto en México como en América Latina.

Con esta atmósfera era evidente la necesidad de replantear las relaciones entre la sociedad y el Estado, así como de revisar el funcionamiento de la organización estatal, la estructura económica y el ámbito de la gestión gubernamental. Con ese énfasis comienzan a consolidarse los procesos de redimensionamiento y reforma del Estado.

[2] La transición se entiende como el intervalo que se extiende de un régimen político a otro, donde existe cierta incertidumbre respecto a las reglas del juego político que buscan redefinirse. En el caso mexicano refiere el paso de un sistema autoritario de partido hegemónico, a un sistema democrático con pluralismo moderado.

Ante su inminente fractura, el Estado indujo el cambio estructural de la economía nacional con la apertura comercial y regionalización económica, asimismo redimensionó su composición para adecuar sus estructuras a la nueva realidad que albergaba a la nación.

Es con la crisis del paradigma del Estado omnipresente, planificador, interventor y paternal que deja de ser funcional ante las realidades de un mundo global; lo público se revitaliza delimitando su papel ante el propio Estado y éste deja de ser el actor fundamental de la vida social –situación que configura ciudadanos pasivos, conformistas y receptivos de beneficios sociales, sin potenciar sus capacidades de auto-realización y desarrollo– para paliar las desigualdades. Se busca dejar atrás el *decisionismo*, en donde se impone la visión de un número limitado de actores políticos que tratan de hacer elecciones calculadas entre alternativas claramente establecidas y en donde habiendo más de dos actores predominantes con objetivos divergentes es imposible de aplicarse (Majone, 1997). Con todo ello y en la medida en que lo público gubernamental predomina en la sociedad, se crea un ambiente poco favorable para el desarrollo de las organizaciones ciudadanas.

No obstante, se observa que la transición democrática, así como el redimensionamiento y reforma del Estado, se encuentran fuertemente vinculados en la redefinición de propuestas teóricas que consideran los cambios experimentados en los procesos de gobierno, y por ende en la administración pública como acción gubernamental.

En este sentido y de acuerdo con Alejandro Sahuí (2009), la noción de gobernanza está asociada a dos procesos: la democratización de las sociedades contemporáneas y la crisis del Estado de bienestar "donde la satisfacción de las necesidades, solicitaba la colaboración subsidiaria de las organizaciones civiles, el fortalecimiento del capital social, y una gradual retirada del Estado ante su ineficacia probada para administrar los bienes públicos" (Sahuí, 2009: 7), en donde además, la democratización requiere de una sociedad participativa.

En este marco se pueden apreciar dos paradigmas de reforma gubernamental en boga; por una lado se habla de Nueva Gestión Pública (NGP) –que engloba una visión *gerencialista* (la administración pública que funciona como administración privada, preocupada por la economía, eficiencia y eficacia), así como una visión *neopública* (interesada por incorporar valores éticos, rendición de cuentas, transparencia, formación pública, participación ciudadana, democracia, etcétera) en donde el hecho de recurrir a actores no gubernamentales tiene el objetivo

de reducir los costos, incrementar la eficiencia y acotar el poder del Estado. Por otro lado, se habla de la *gobernanza* e incluso de *nueva gobernanza*. A decir de Guy Peters (2004) fueron dos los paradigmas que englobaron las reformas emprendidas por los gobiernos: por una lado la Nueva Gestión Pública o Nueva Gerencia Pública y, por otro la Gobernanza.

Pero mientras la NGP involucra en la prestación de servicios y en la generación de bienestar social nuevos actores, tales como agentes privados-económicos, la gobernanza plantea la inclusión de todos los sectores sociales (ya sean económicos o meramente sociales) que actúan en la esfera colectiva. Así, la condición más general de la gobernanza es que el poder puede dispersarse en la sociedad.

Para Guy Peters (2004:95) "[en] el modelo de gobernanza existen algunos elementos de eficiencia, pero la justificación principal es involucrar a la sociedad civil, elevar la participación y reconocer la capacidad de las redes de ésta para ejercer cuando menos un cierto grado de autoadministración en sus áreas de políticas."

Por su parte, Aguilar Villanueva (2008) refiere a la gobernanza como el proceso de dirección que sigue el gobierno en su ejercicio gubernativo, distinguiendo claramente entre la capacidad y la eficacia directiva del gobierno, donde "Disponer de las capacidades (legales, fiscales, políticas, administrativas, etc.) no significa necesariamente ser eficaz (*gobernabilidad*) [...] la gobernanza es el proceso y el modo de ejercicio efectivo de gobierno" (Aguilar, 2008: 80). La gobernabilidad limita el discurso únicamente a la estructura de gobierno, a su capacidad para dar respuesta a los problemas públicos, mientras que la gobernanza no se limita al sector público gubernamental y considera a todos los sectores de forma colectiva, ya no se trata únicamente de gestión, sino de atención a todos los actores políticos y sociales relevantes.

La gobernabilidad considera el marco institucional y un nuevo contacto de la organización pública gubernamental con la ciudadanía; la gobernanza refiere un contexto más amplio, que afecta a los sectores sociales no institucionalizados, puede encapsular al gobierno, pero también en una visión radical, puede existir una gobernanza sin éste.

El gobierno democrático es una instancia necesaria para la gobernación de la sociedad que ha dejado de ser el actor protagónico de la toma de decisiones. Las capacidades, recursos y actuación restringida al gobierno son insuficientes

para la gobernación ya que hoy gobernar significa crear interdependencias entre los actores públicos y privados, políticos y civiles que actúan en una sociedad (Aguilar, 2007).

La nueva gobernanza supone un nuevo modo de gobernar más horizontal, descentralizado, dialógico, concertador, obligado a incorporar la deliberación de los ciudadanos sobre los asuntos públicos para abordarlos y por ende, en la necesidad de la asociación y coordinación del gobierno con organizaciones sociales nacionales e internacionales, locales o regionales (Sahuí, 2009).

No obstante, pese a la importancia de las redes y los vínculos de los organismos del gobierno con las organizaciones de la sociedad civil, el gobierno sigue ocupando un lugar clave en la definición de los objetivos para la sociedad y en vigilar la implementación de los programas.

Sin embargo, en un Estado y una sociedad civilmente débiles, que atraviesan por procesos de apertura democrática y donde los canales de participación ciudadana aún son escasos, hablar de gobernanza implica hablar de democracia participativa y por ende de esfera pública, como elementos indispensables en construcción.

En torno a ello deben plantearse los elementos fundamentales del sistema democrático que corresponde construir; los que se consideran son:

a) El establecimiento de la libertad y la igualdad como principios de asignación de bienes sociales, siempre y cuando los ciudadanos hayan obtenido el nivel básico de derechos y capacidades.[3]

[3] Por capacidades es conveniente revisar a profundidad el enfoque de Amartya Sen, ya que su enfoque de las capacidades podría darnos soluciones a algunas de estas realidades. Las capacidades sólo las dejo apuntadas en este momento, ya que tal enfoque requiere de mayor estudio, a fin de respetar y ser fieles al pensamiento de Sen. "Quizá la noción más primitiva de este enfoque se refiere a los 'funcionamientos'. *Los funcionamientos* representan partes del estado de una persona: en particular, las cosas que logra hacer o ser al vivir. *La capacidad* de una persona refleja combinaciones alternativas de los funcionamientos que ésta puede lograr, entre las cuales puede elegir una lección. El enfoque se basa en una visión de la vida en tanto combinación de varios 'quehaceres y seres', en los que la calidad de vida debe evaluarse en términos de la capacidad para lograr funcionamientos valiosos" (Sen, 1998: 55-56). Actualmente el discurso en torno a la pobreza plantea que ésta no se debe medir tan sólo por la falta de ingresos o de desarrollo humano, sino también por la vulnerabilidad de ciertos grupos y la incapacidad de hacerse oír, falta de poder y de representación. Desde esta perspectiva, al parecer el ciudadano vincula la prosperidad económica con el régimen democrático, donde los ciudadanos latinoamericanos esperan que el sistema democrático les otorgue diversas soluciones, no obstante, los procesos de liberalización y democratización en cuestiones electorales no necesariamente significan desarrollo económico.

b) La construcción del espacio público, y la idea expresada por O´Donnell sobre la creación de una "ciudadanía de agencia".[4]

Estos dos últimos aspectos se entrelazan en el sentido de que no basta con aumentar las capacidades del individuo si éstas no son puestas en práctica a través de las tramas sociales e institucionales necesarias que permitan consolidar las potencialidades de la ciudadanía y de la sociedad civil.

La participación de la ciudadanía debe ser concebida en un espacio ampliado, más allá de lo político electoral, es decir, la participación del ciudadano en situaciones concretas que forman parte del espacio público, así, desde esta perspectiva, habrá que comprender la necesidad para los gobiernos democráticos de fomentar dicha participación o bien formar capital social que permita la cooperación y la asociación ciudadana vía la confianza.

Lo público no es exclusivo de lo gubernamental y estatal, sino que es una esfera en la que participan diversos actores: políticos, económicos, sociales etcétera, donde lo público-social y lo público-gubernamental convergen, cooperan y se complementan uno al otro.

> El gobierno de lo público implica que los problemas, conflictos y carencias tienen que abordarse de manera consensuada y no con decisiones cupulares que alejan a los ciudadanos de la autoridad pública. El gobierno de lo público es la premisa para que el ejercicio del poder no sea autoritario. La inclusión en la vida pública es su bandera; el gobierno incluyente sabe escuchar, deliberar y argumentar sobre los asuntos de interés público (Uvalle, 2000: 282).

El debate actual de la *ciudadanía* se inserta en lo que Uvalle (2000) refiere como gobierno de lo público, donde el ciudadano tiene la posibilidad de contribuir a la vida pública, es decir, como un actor participante en las decisiones de los asuntos públicos, *todo ello en el hipotético de que la calidad de vida del ciudadano tendería a incrementar su participación en la toma de decisiones en el espacio público.*

[4] O´Donnell ha expresado esta noción en el sentido del ciudadano como agente: "Un agente es un ser dotado de razón práctica: usa capacidad cognitiva y motivacional para elegir opciones que son razonables en términos de su situación y sus objetivos, para las cuales, excepto prueba concluyente en contrario, es considerado ser el mejor juez. Esta capacidad hace del agente un ser moral, en el sentido que normalmente se sentirá, y será considerado por otros seres relevantes, como responsable por la elección de sus opciones, al menos por las consecuencias directas derivadas de tales opciones" (2004: 60).

No es posible hablar de sistemas democráticos sin la existencia de ciudadanía, entendida como ciudadanía *sustantiva*, en la que todos los ciudadanos reconocidos en la ley tienen oportunidades iguales y efectivas para hacer conocer sus demandas e inquietudes y, al menos dentro de los límites razonables, conocen y están instruidos mediante la indagación, la discusión y la deliberación (Dahl, 2005). Para ello gozan de canales adecuados y de incentivos para participar activamente y tienen posibilidades reales de incidir en la toma de decisiones, lo que implica igualdad política efectiva. La ciudadanía *sustantiva* rebasa la connotación meramente formal del ciudadano, la cual lo remite a un rango de edad mínimo y restringe su participación a los procesos electorales.

Asimismo, es pertinente reconocer que la ciudadanía alude también a las creencias, valores y sentimientos hacia el mundo de las instituciones políticas y sociales, la interacción con las mismas, las formas de convivencia y el arraigo hacia los valores democráticos y, finalmente, la esfera social que involucra el bienestar económico de la comunidad.

Lo anterior nos conduce a que la democracia, debido al papel fundamental que ejerce, requiere de una educación política específica en donde es necesaria una ciudadanía activa, participativa y democrática.

Para Camps (2010), esta educación cívica requiere contenidos básicos que ejerciten las virtudes públicas: solidaridad, tolerancia, responsabilidad, profesionalidad etcétera, y generar más instancias educativas y socializadoras intermedias entre el ciudadano y el Estado que fomenten, impulsen y desarrollen una educación cívico-democrática. La educación nos permite tener una actitud crítica respecto al actuar gubernamental hacia las injusticias sociales e incluso con las normas sociales vigentes. Sin embargo, la participación democrática sin formación cívica puede resultar contraproducente y peligrosa, en caso de no regenerar pedagógica y políticamente nuestras organizaciones sociales y políticas.

En este sentido Schumpeter (1971), afirma que lo peculiar de las decisiones políticas reside en su complejidad, por ello desprecia la responsabilidad política de todos los ciudadanos con respecto al asunto público por lo que los ciudadanos nunca estarán familiarizados con estas problemáticas, recrudeciendo la división existente entre el Estado y el ciudadano, entre el gobernante y gobernado, entre representante y representado; lo que genera mayor sumisión, resignación, desmotivación y despolitización entre la ciudadanía. Esta visión del ciudadano como consumidor de un producto político dentro del mercado electoral delega

su responsabilidad política al representante en turno que ha vendido mejor su imagen y un determinado programa electoral, a su vez, marca independencia respecto de la toma de decisiones y de la acción gubernamental. Lo anterior es contrario a la visión de O´Donnell sobre la ciudadanía de agencia, ya que para Schumpeter el ciudadano es un individuo pasivo e incapaz de participar en la esfera de lo público.

Al hablar de ciudadanía debe tomarse en cuenta la pluralidad de las sociedades democráticas actuales y la capacidad de acción política de las personas organizadas, así como la construcción de espacios públicos que motiven y generen los cauces adecuados en un marco democrático para la participación de la ciudadanía lo que, sin lugar a dudas, produce una distribución distinta del poder entre la sociedad y el Estado, fortaleciendo decisiones colectivamente vinculadas en el propio espacio público. Asimismo, el reconocimiento del *otro* da paso a la discusión, negociación y el logro de consensos de un espacio común y propicio para el desenvolvimiento democrático, sin pretender con ello confundir a la democracia como la solución para las problemáticas económicas, ya que éstas se generan desde un espacio distinto.

El Estado ha dejado de ser la organización de las organizaciones, la representación de la estructura gubernamental y jurídica que limitaba la ciudadanía a un aspecto de identidad nacional y de logro de derechos para los ciudadanos pertenecientes a él, mas la pluralidad social y política propician la necesidad de concebir al Estado en un nuevo sentido: como lo que existe en el imaginario del individuo y le permite ser consciente de su estatus como ciudadano, por lo que la ciudadanía vista como un espacio de participación, enfrenta un dilema al contemplarse únicamente como una expresión del espacio privado frente al público, ya que en este último sólo se visualiza a los actores tomadores de las decisiones, por tanto para el ciudadano es importante participar a fin de defender su espacio.

La reconstrucción de la esfera pública como el espacio común donde los miembros de una sociedad participan e interactúan mediante los distintos espacios de comunicación (impresos, electrónicos, televisivos), y por medio del diálogo intersubjetivo en torno al interés común, formando opinión pública y voluntad política de la ciudadanía requiere de legitimación del espacio político y la mejora de la gobernabilidad; es decir que ante la crisis de legitimación social del sistema político es preciso reconstruir la esfera pública a través de una mejor gestión pública, transparencia y deliberación.

Cabe resaltar el concepto de *publicness* que está vinculado con la capacidad de las organizaciones públicas para relacionarse con la pluralidad social y lograr mecanismos de gobernanza (Aguilar, 2005) y acción capaces de atender las necesidades y demandas sociales de una ciudadanía no homogénea sino heterogénea y conflictiva.

El diagnóstico de nuestra situación actual tiene que ver con la presencia de un ciudadano débil, superficial y corrupto que no reconoce los reclamos y necesidades de la comunidad política y la esfera pública. El hombre que permanece inactivo e impasible frente a la degeneración de la esfera pública, la corrupción política, el crimen organizado, la inseguridad ciudadana, las desigualdades sociales, el deterioro del medio ambiente, la falta de solidaridad, y/o el incremento de la discriminación social, constituye un grave obstáculo que no nos permite despegar hacia una regeneración social y política, lo que conduce al descuido de las instituciones y a la consecuente pérdida de la libertad política (Sahuí, 2009: 74).

En contextos latinoamericanos, los ciudadanos son tradicionalmente despreocupados por la administración pública, adoptan una posición que mezcla la desconfianza con la crítica fácil: "La cultura política de nuestros países dista mucho de la fortaleza de los países anglosajones. La administración pública interesa poco salvo como oportunidad individual para conseguir un empleo seguro. La ciudadanía se ha preocupado escasamente en un nivel colectivo por los resultados del sector público, y sólo plantea una poco profunda y articulada crítica al funcionamiento de la administración" (Ramio, 2001: 17).

En torno a los procesos de gobierno, resulta obvio que todo lo anterior representa un obstáculo para el establecimiento de reformas encaminadas a lograr mecanismos de gobernanza, ya que para ello se debe partir de determinadas condiciones ineludibles, entre ellas: a) la construcción de ciudadanía participativa, con educación cívica y ética; b) derechos fundamentales plenamente garantizados; capacidades para ejercerlos; c) la existencia de canales de participación adecuados; y d) la generación de capital social que permita cooperar con base en la confianza. Por otro lado, nos enfrentamos a dos problemas importantes: en primer lugar, el hecho de que el objetivo del gobierno se ve reducido a garantizar el bienestar individual, más que colectivo y en segundo lugar, se ha perdido la noción de lo "público" por la ausencia de valores de esta naturaleza y de responsabilidad social.

Así, lo público se convierte en valor, referencia y espacio para organizar las capacidades que existen en la vida comunitaria. Es valor, porque reclama una

toma de conciencia para trascender lo privado e ingresar al renglón de los derechos y obligaciones compartidas, el ámbito de la corresponsabilidad y lo social (León y Ramírez, 2005: 29), lo que además del ciudadano votante implica la capacidad de asociación e integración comunitaria amparada por derechos de ley, lo que sin duda fortalece las instituciones del Estado y de la sociedad, dotándolas de legitimidad y sentido colectivo, donde el Estado deja de ser el actor protagónico y el ciudadano adquiere centralidad.

Los espacios públicos no son preexistentes; es necesaria su construcción y su consolidación gracias a la acción concertada de grupos civiles organizados que constituyen la fortaleza de la vida pública en sociedad, nueva concepción republicana del ciudadano (Przeworski,1999: 148). De igual forma, la posibilidad de hacer una reforma de la administración pública al estilo de la gobernanza dependerá mucho de que existan organizaciones fuertes en la sociedad civil, dentro del marco institucional adecuado que legitimen a los ciudadanos en la participación, diseño, implementación y evaluación de políticas.

El concepto de espacio público se ha visto como algo central de cualquier aspiración democrática. El espacio público reconoce en los ciudadanos su capacidad de asociarse, autoorganizarse, manifestarse en un sentido de autonomía, gestión y corresponsabilidad. Es un espacio donde la interacción de grupos, objetivos, valores e intereses generan una complejidad activa y continua que se traduce en la existencia de una pluralidad creciente y una pluralidad de políticas.

La esfera pública en un sentido tiene el rango de asuntos de gobierno, porque plantea los problemas que se demandan, las alternativas de solución y los resultados esperados. Como asunto de las administraciones públicas compete en tanto que como actividad común a los ciudadanos, son las administraciones públicas las responsables de atender algunos de los asuntos públicos relevantes. "Desde la perspectiva del gobierno y la administración pública, el espacio público es un sitio en el que conviven espectadores diferentes. Por tanto lo público se institucionaliza con las acciones del gobierno y de la administración pública" (Uvalle, 2000: 283).

En otro sentido, el espacio público es la fuente para la crítica de la sociedad hacia la cosa pública, se puede ver plasmado en los partidos políticos, las asambleas legislativas y la prensa. Sin embargo, ante los retos del siglo XXI y la crisis de credibilidad de las instituciones políticas, se ha revitalizado al espacio público no solamente en su reconocimiento, sino también en su ampliación. "En la medida en que la esfera pública trasciende cada vez más los límites del Estado se requieren

modalidades de control social que también se ejerzan sobre la sociedad y, en particular, sobre las organizaciones públicas no estatales"(Bresser y Cunill 1998: 32).

Ahora bien, no podemos seguir pensando en lo público como en lo estatal, sino más bien en lo público, a partir de los ciudadanos autónomos, abonar el estudio de lo público no gubernamental se reclama como campo de estudio para la administración pública y vital para la reconfiguración del gobierno. El concepto de organización pública debe responder a la necesidad de explicar la complejidad que han adquirido no sólo las organizaciones gubernamentales, sino también las privadas y sociales y las relaciones que se establecen entre ellas.

Algunos autores como Barry Bozeman (1998) han sostenido, incluso, que la gerencia pública es, en realidad, una teoría de las organizaciones públicas. "Al parecer, con el predominio teórico de la gerencia pública estaríamos presenciando un desafío intelectual consistente en la "redefinición del objeto" de estudio de la administración pública, que traslada el interés de las organizaciones gubernamentales a las organizaciones públicas" (Ramírez, 1998: 6). La administración pública, entendida como la administración de lo que es público –lo común, lo colectivo, lo visible y lo que es accesible a todos– refiere no sólo al estudio de las organizaciones gubernamentales sino también de las organizaciones no gubernamentales, reconociendo en ambas categorías lo público. Si el gobierno y la administración pública no responden con eficacia a lo privado y a lo público, se pierde legitimidad y confianza en lo gubernamental como medio óptimo para solucionar algunos de los problemas de lo colectivo.

En este sentido, todas las organizaciones de la sociedad son públicas en mayor o menor grado, siendo así, las organizaciones gubernamentales no escapan a esta categorización, considerándolas como predominantemente públicas. Por ello su revisión histórica, su configuración organizacional y complementariedad con lo público-gubernamental, resulta de vital importancia para la administración pública y el gobierno en contextos actuales.

A decir de Nora Rabotnikof (2005) ante las frecuentes innovaciones, diagnósticos y teorías del espacio público surgen un par de preguntas: ¿por qué esta insistencia? y ¿por qué este retorno a una idea tan clásica, pero al mismo tiempo tan equívoca? En este sentido, la idea de publicidad y de espacio público aparece en el marco de la valoración positiva o negativa, crítica o auspiciosa, pero sobre todo, de un diagnóstico sobre algo que está ahí.

El conflicto real o potencial con la existencia de una pluralidad de formas de vida que hacen que lo común-comunitario y lo público general aparezcan, en todo caso, como algo que es necesario construir y no como algo que se encuentre dado en la esfera de lo social.

Para Uvalle (2000), la gestión de lo público es un asunto de gobierno, no alude únicamente a la organización y estructura de la sociedad, sino al contenido social que da rostro al poder ciudadano, lo que implica un diseño inteligente de los nuevos contrapesos que, con base en el interés público, eviten el distanciamiento de la sociedad y el Estado.

En nuestro contexto de transición democrática es indudable el crecimiento vertiginoso de lo no gubernamental con un carácter eminentemente público frente a la acción de gobierno. Sin embargo, estas manifestaciones de participación plantean el reto de ser incorporadas a los estudios que busquen conocer y explicar este tipo de organizaciones que actúan en la esfera de lo público y que en aras del bienestar común (aunque no necesariamente) intervienen en la toma de decisiones gubernamentales.

Hasta aquí parece incuestionable el hecho de que un elemento esencial para la democracia moderna es la interlocución que se establece entre diversos actores sociales y políticos, por lo que el análisis de las organizaciones no gubernamentales es un referente obligado para ahondar en el estudio de lo público, esfera de acción ciudadana por excelencia, que incorpora el análisis de nuevos espacios que potencian la construcción ciudadana, canalizan intereses comunes y por ende, tienden a fortalecer la democracia, al propiciar que las estructuras de poder no sean cerradas ni rígidas, sino abiertas y dinámicas. Este proceso, que Habermas reconoce como la socialización del Estado, potencia la capacidad de acción pública del individuo, sin que ésta se limite a los procesos electorales.

En este sentido, el republicanismo con fuente teórica se interesa por la reconstrucción de ciudadanía cívica, interesada en los problemas colectivos y que, en diálogo con la autoridad gubernamental, pueda ser parte de la toma de decisiones; todo lo anterior inserto en el marco de la gobernanza implica que las reformas en este sentido necesariamente deban preocuparse por la mejora en las condiciones de bienestar social. Pues a decir de Ortiz (2007) resultaría desastroso minusvalorar la igualdad material de la ciudadanía, ya que justamente la prevaleciente desigualdad es la que crea escenarios excluyentes en la sociedad civil. Desigualdad que permite el dominio de élites participativas por encima de

otros ciudadanos marginados de la educación y del bienestar material. La posible participación en la desigualdad corre el riesgo de verse predominada por los actores estratégicos del poder económico formal e informalmente en las decisiones gubernamentales, logrando que sus intereses se vean favorecidos y desvirtuando el sentido de la deliberación colectiva.[5]

La deliberación política, entendida como proceso inclusivo, requiere de condiciones que le permitan funcionar por lo menos como instrumento procesual de mediación entre el Estado y la sociedad, debe verse como la fuente de legitimación[6] de las decisiones políticas. Además de las condiciones materiales, se requieren condiciones favorables para la asociación y la participación.

Para el republicanismo un criterio fundamental para la deliberación es la información y su distribución, mientras se cuente con la información necesaria sobre los principales problemas, su análisis y solución será ajustado a la realidad de los problemas. La distribución de la información impacta en la desigual capacidad argumentativa por parte de la ciudadanía, necesaria para tomar posturas de tipo positivo/ negativo.

En este sentido, la gobernanza implica una forma nueva y diferente de gobernar, caracterizada por la interacción entre una pluralidad de actores, las relaciones horizontales, la búsqueda del equilibrio entre poder público y sociedad civil y la participación en el gobierno de la sociedad en general, y no de un único actor, sea éste político, económico, social o cultural. De aquí que el interés por usar el concepto de gobernanza radique en su capacidad de englobar todas las instituciones y relaciones implicadas en los procesos de gobierno.

[5] En países como México es evidente la ciudadanía pasiva, electora, consumista y carente de información, además de una actividad política monopolizada por la élite política gobernante. Estudios del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el 2004, sobre la democracia en América Latina, arrojaron resultados preocupantes ante la pérdida de credibilidad de la misma por un porcentaje muy alto de la población que piensa que ésta no ha resuelto los problemas de pobreza, miseria y por lo tanto de empleo, sino lo que ha traído es más privilegios para dirigentes de partidos políticos corruptos que se enriquecen a costa del erario público; está también el tema de la justicia, donde la impunidad es muy alta y por lo tanto tampoco hay credibilidad en ésta dentro de la democracia.

[6] La legitimación depende del grado de consentimiento obtenido mediante la construcción de significado compartido en que se pueden generar condiciones más equitativas en el desarrollo de las sociedades que aspiran a ser democráticas.

No obstante, es el gobierno quien termina decidiendo, pues de no ser así, carecería de sentido el Estado y el gobierno electo democráticamente. Sin embargo, la gobernanza como paradigma de acción gubernamental contempla al ciudadano en su vínculo con los problemas públicos y las decisiones vinculantes, lo que implica un avance en la politización de la sociedad a la vez que permite acomodar a la ciudadanía en el centro mismo del debate y la vida pública y de una relación más equilibrada entre gobernantes y gobernados.

Paradójicamente, hablar de gobernanza requiere –por ambiguo que parezca– de voluntad política para implementar reformas que promuevan, faciliten y protejan los espacios de participación de estos actores. Los actores sociales (mujeres, trabajadores, minorías étnicas, estudiantes, grupos vulnerables, etcétera) desde los acotados espacios de participación actuales han emprendido una seria revitalización del espacio público.[7] Para algunos países, en especial del cono sur, la transición a la democracia a finales de los años setenta y comienzos de los ochenta, revitalizó las organizaciones de la sociedad civil en su primer momento; sin embargo, ante la misma dinámica de la democracia y sus debilitadas instituciones, ante la falta de tradición de las mismas y nuevos fenómenos culturales (industrias culturales) de una sociedad de mercado, se han reconfigurado, luego de "conquistada" esta democracia, como sistema político social, que si bien llegó, también amenaza con irse en pleno siglo XXI, de darse las condiciones de participación e igualdad para los ciudadanos.

Para de Sousa Santos (2004) los procesos de liberalización y democratización parecen compartir la percepción de la posibilidad de innovación en la acción gubernamental, entendida como participación ampliada de actores sociales de diferentes tipos en temáticas hasta antes ignoradas por el sistema político, la redefinición de actividades y el fortalecimiento de vínculos, especialmente a nivel local, formas diferentes de gobernación que, sin duda, refieren a modelos de gobernanza.

[7] En el caso de la ciudad de Porto Alegre, en Brasil, se articulan espacios reales de participación impulsados por los grupos políticos, en particular por el Partido de los Trabajadores (PT) con lo que se considera una combinación entre elementos de democracia representativa y democracia participativa, articulando el mandato representativo con formas efectivas de deliberación a nivel local. El presupuesto participativo surge de esa intención que de acuerdo con de Sousa Santos se manifiesta en tres de las características principales: 1) participación abierta a todos los ciudadanos sin ningún estatus especial atribuido a cualquier organización, inclusive comunitarias; 2) combinación de democracia directa y representativa, cuya dinámica institucional atribuye a los propios participantes la definición de reglas internas; y 3) colocación de los recursos para inversiones basada en la combinación de criterios generales y técnicos, o sea, compatibilidad de las decisiones y reglas establecidas por los participantes (de Sousa Santos , 2009: 59-60).

ESPACIO PÚBLICO Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

La llamada reconstrucción de la sociedad civil[8] y la ciudadanía democrática en los contextos tecnológicos actuales, refiere a los medios de comunicación de masas como poder fáctico de control político, mismos que colaboran y contribuyen a ampliar la influencia y alcance de la sociedad civil.

En este sentido, el modelo de gobernanza implica necesariamente un acceso equilibrado de todos los actores relevantes a la información pública, que ésta no se considere exclusiva del ámbito gubernamental, pues en la medida en que los actores sociales y las diversas organizaciones sociales y mercantiles puedan contar con información relevante se elevará a su vez el nivel de debate público y cada uno de los actores podrá defender su postura y llegar a consensos, más que a negociaciones tradicionales donde predominan los intereses de determinados grupos sobre los de actores menos privilegiados.

En una época caracterizada por grandes cambios en la manera como nos comunicamos, la revolución tecnológica[9] ha significado una reconfiguración de los canales tradicionales de comunicación de masas y ha tocado también los espacios de interacción humana, alterando, a su vez, las formas de participación ciudadana en la esfera de lo público. Ello, sin duda, marca un hito tanto en términos meramente comunicacionales como en aspectos de gobierno y democracia.

Internet, como medio de comunicación que permite un acceso fácil y rápido a la información, como forma distinta de comunicación e incluso de movilizar comunidades y despolitizar el centralismo burocrático. Más allá, el ciberespacio introduce mundos virtuales, con formas alternas de personalidad y de conocernos y reconocernos con otros. Internet tiene que ver con la información y el acceso a ella, mientras que el ciberespacio resalta una forma nueva de interactuar (Lessig, citado en Campos, 2010) que muchos consideran como un abanico de

[8] Desde una visión aproximativa y genérica vamos a entender a la sociedad civil como un espacio común de mediación e interacción entre los subsistemas políticos (Estado) y económicos (mercado), constituido por asociaciones autónomas y ciudadanos libres (Sahuí, 2009: 71). La sociedad civil se compone de asociaciones, organizaciones y movimientos surgidos de forma más o menos espontánea que recogen la resonancia que las constelaciones de problemas de la sociedad que se encuentran en los ámbitos de la vida privada, la condensan y elevándole, por así decirlo, el volumen o voz, la transmiten al espacio de lo público (León, 2004: 120).

[9] Lo anterior refiere a lo que se ha llamado *sociedad de la información* (secuencia compuesta por Internet, globalización y expansión capitalista y expansión de lo supraestatal), problemas de gobernanza mundial y local o *glocal* (Saskia Sassen,1991).

libertades y de acción mucho más amplio, al que el gobierno no puede ser ajeno. El ciberespacio es considerado como las transacciones, relaciones e interacciones y el pensamiento por sí mismo dispuesto en la red de nuestras comunicaciones. Un mundo en el que desde cualquier sitio se puedan expresar opiniones, por especiales que sean, sin miedo de ser coaccionados al silencio o la inconformidad (Adinolfi, 2007: 8).

Estos nuevos espacios, producto del desarrollo tecnológico, deben ser considerados como canales de comunicación e interacción alternativos para la gobernanza, pero necesariamente deben ser regulados para proteger la libertad de expresión de los individuos. El temor de Habermas, con respecto a la democracia deliberativa y el acceso a la información, es que se distorsione la comunicación politizando los medios de comunicación, evitando que se dé una verdadera realimentación con la sociedad civil, debido a las desigualdades sociales y la omnipresencia del mercado, donde domine el interés de estar comunicado y comprar con facilidad sobre el interés colectivo, en este sentido, no bastan los espacios tecnológicos para garantizar mejores decisiones.

Desde esta perspectiva, la comprensión del *ciudadano*, además de contemplar intrínsecamente el carácter público y privado, debe ser capaz de explicarse ante la mundialización económica, cultural e inclusive política, así como ante los nuevos espacios de convivencia a que ha dado lugar la comunicación vía el ciberespacio, los cuales son de carácter humano, pues sobrepasa la idea actual del ciudadano y de los Estados, como también lo señala Juan Carlos León y Ramírez, esto conlleva "efectos profundos en nuestra forma de acceder, procesar, producir, compartir entender la información, al igual que las formas de participar, comprender y explicar la realidad en nuestro entorno, abriendo un abanico de posibilidades para la creación de espacios electrónicos, que constituyen la posibilidad de participación en los asuntos públicos" (León y Ramírez, 2004: 165).

Es pertinente reconocer que en la actualidad el desarrollo tecnológico y las redes de comunicación amplían el espacio público, en el que no sólo se incluyen a los ciudadanos, sino que se convierte en un espacio social, en el cual se exige una mayor acción y participación ciudadana, generadora del espacio político y consciente del otro ciudadano.

Se ha llamado *sociedad de la información* a una forma de producción basada en el sector servicios, cuya actividad sería fundamentalmente la información, con una movilidad muy grande de la población, en "comunicación" global, con

procesos de educación especializados, lo que necesariamente requerirá sistemas de gobierno flexibles y estratégicos, relaciones sociales que pretenden ser más participativas, en donde la sociedad civil debe jugar un papel muy importante frente al poder político.

En otras palabras, nuevos actores destacan en la esfera política. Los espacios de lo público comenzaron a ser retomados por los medios de difusión como la prensa, la radio y, en especial, la televisión. Aparecen movimientos sociales sin las limitaciones fronterizas que antes existían y que desaparecen con Internet, donde se crean nuevos espacios de interacción de movimientos a escala mundial. En este nuevo escenario, algunos hablan de un esquema tripartita, que permite interactuar a los tres ámbitos de la política; *la ciudadanía primaria*, constituye el formato liberal clásico de la política, como representación política-partidaria; *la ciudadanía secundaria*, se refiere al quehacer de movimientos y organizaciones de la sociedad civil; *la ciudadanía supranacional*, que engloba las iniciativas de activistas globales que buscan universalizar los derechos humanos, pero también regular la acción de conglomerados empresariales transnacionales y de organismos multilaterales, cuya acción de momento escapa al escrutinio público (Held, 1997) De igual modo, la ciudadanía supranacional debe tomar conciencia, activarse y profundizar su relación con la tecnología, con los conflictos de lo cotidiano y organizar sus potencialidades de acciones en la red, que muchas veces está divorciada de millones de necesidades en el planeta.

Los graves inconvenientes para estas comunidades virtuales están muchas veces en el acceso a la tecnología de forma desigual, debido a la fragilidad tecnológica y de ingreso que tienen los países en desarrollo, así como un nivel cultural bajo y aún más con respecto a la cultura digital. Podemos afirmar que mayores experiencias de participación en espacios virtuales las encontramos lógicamente en los países industrializados, así como en experiencias de comunidades virtuales sobre la base de compartir centros de interés transfronterizo, más que de interés geográfico.

Se requiere incorporar estos espacios tecnológicos como espacios públicos en construcción que permiten el intercambio de información y el desarrollo de nuevas formas de organización, los que al entrar en interacción con el espacio social configuran nuevas esferas de participación e interacción, por lo que también resulta necesario explorar el hecho de que la integración en redes virtuales puede contribuir a la construcción de la esfera pública como espacios de participación alternativos para la gobernanza.

Ampliar la participación necesaria en modelos de gobernanza repercutirá en la manera en que se ha concebido a la participación, considerada muchas veces como peligrosa y por lo tanto indeseable, al ser la masa iletrada, ignorante, social y políticamente inferior.

Respecto a ello, Amartya Sen (1998) afirma que la cuestión no es saber si un determinado país está preparado para la democracia, sino partir de la idea de que cualquier país se prepara a través de la democracia. Con ello, la gobernanza aspira a vincular al gobierno con los nuevos actores, producto de la democratización y la apertura, y al mismo tiempo reconoce que el gobierno requiere en su proceso de gobernación incluir nuevas voces y perspectivas sociales, ello lo acerca a la sociedad que gobierna y además legitima su accionar.

Todo lo anterior es necesario en momentos de crisis de credibilidad, la patología de la participación reflejada en el aumento de abstencionismo, la apatía por la política y el hecho de que los ciudadanos se consideran cada vez menos representados por aquellos a quienes eligieron.

BIBLIOGRAFÍA

Adinolfi, Gabriel (2007), "Internet *governance* y sociedad de la información: problemas de sociopolítica" en *Revista Latina de Comunicación Social*, enero-diciembre, año/vol. 10, núm. 062.

Aguilar, Luis (2000), "La reforma del Estado mexicano" en José Luis Méndez (comp.) *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México.

_____ (2007), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.

Aguilera, Rafael (2009), "Esfera pública, sociedad civil y propuesta política del republicanismo cívico" en Alejandro Sahuí (2009), *Gobernanza y sociedad civil: retos democráticos*, México, Ediciones Coyoacán.

Arendt, Hannah (1993), *La condición humana*, Barcelona, Paidós.

Bozeman, Barry (1998), *Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*, México, Fondo de Cultura Económica.

Bresser, Luiz y María Inés Barreta (1998), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Argentina, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo/Paidós.

Campos, Victoria (2010), *Democracia sin ciudadanos. La construcción de la ciudadanía en las democracias liberales*, México, Trotta.

Dahl, Robert (1991), *Los dilemas del pluralismo democrático*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/Alianza Editorial.

_____ (2005), *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, México, Taurus.

De Sousa Santos, Boaventura (coord.) (2004), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica.

Fernández, José (2003), *El despertar de la sociedad civil*, México, Océano.

Habermas, Jürgen (2004), "Derechos humanos y soberanía popular: las versiones liberal y republicana" en Félix Ovejero *et al.*, *Nuevas ideas republicanas. Autogobierno y libertad*, España, Paidós.

Held, David (1997), *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, España, Paidós.

León y Ramírez, Juan Carlos (2004), *La construcción de espacios públicos en la democracia*, México, UAEM/IEEM.

Martínez, M. (2010), "Gobernanza y legitimidad democrática" en *Reflexión política*, núm. 23, junio. pp. 96-107.

Medellín, Laura (2010), "Reflexiones acerca de la esfera pública republicana-deliberativa y la gobernanza" en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. LII, núm.208, enero-abril.

O´Donnell, Guillermo (2004), "Notas sobre la democracia en América Latina" en *La democracia en América Latina. El debate conceptual de la democracia*, Buenos Aires, Alfaguara/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Taurus/Altea.

_____ y Phillipe Schmitter (2010), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Prometeo.

Ortiz Lerouz, Sergio (2007), "Sociedad civil y republicanismo: aproximaciones, problemas y desafíos" en J. Sauca y Wences (2007), *Lecturas de la sociedad civil. Un mapa contemporáneo de sus teorías*, Madrid, Trotta.

Peters, Guy (2004), "Cambios en la Naturaleza de la Administración Pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles" en María del Carmen Pardo (comp.) (2004), *De la Administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México/Centro de Estudios Internacionales.

Przerworski, Adam (1999), "Democracia y representación" en *Metapolítica*, México, vol. 3, núm. 10, pp. 227-257.

Rabotnikof, Nora (2005), *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Ramio Matas, Carles (2001), "Los problemas de la implementación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional" en *Reforma y democracia*, núm. 21, octubre.

Sahuí, Alejandro (2009), *Gobernanza y sociedad civil: retos democráticos*, México, Ediciones Coyoacán.

Saskia, Sassen (1991), "Globalización y desarrollo local: hacia una perspectiva municipalista" en Sonia Margarita Ospina Bozzi (2001), *Revista de Estudios Sociales*, núm. 008, enero.

Schumpeter, Josep (1971), *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, México, Aguilar.

Segovia, Juan (2008), *Habermas y la democracia deliberativa. Una utopía tardomoderna*, Madrid, Marcial Pons.

Sen, Amartya (1998), "Capacidad y bienestar" en Martha C. Nussbaum y Amartya Sen (comp.) *La calidad de vida, México*, Fondo de Ccultuta Económica.

Touraine, Alain (1995), *¿Qué es la democracia*? Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Uvalle, Ricardo (2000), "Espacio público, misión del Estado y gestión pública" en *Convergencia*, año 7, núm. 21, enero-abril. pp. 255-287.

Globalización y gobernanza: retos para la gestión metropolitana del siglo XXI

José Antonio Rosique Cañas
Rogelio Rodríguez Rodríguez

El considerar a la ciudad como la proyección de la sociedad en el espacio es, al mismo tiempo, un punto de partida indispensable y una afirmación demasiado elemental. […] el hombre se transforma y transforma su medio ambiente en su lucha por la vida y por la apropiación de producto de su trabajo. […] El espacio es un producto material […] los hombres dan al espacio una forma, una función, una significación social. […] El espacio urbano está estructurado, […] el estudio de la estructura urbana debe realizarse en dos planos: por una parte, se trata de elaborar útiles teóricos susceptibles de aprehender significativamente lo concreto real, y por la otra, de utilizar estos útiles de análisis para que apunten a fenómenos históricamente dados.

Manuel Castells

INTRODUCCIÓN

Más allá de la religión, el Estado, las formas de gobierno y las administraciones públicas, el espacio urbano es quizás el producto cultural más significativo de la humanidad; aunque al hombre nómada le llevó casi dos millones de años volverse sedentario, el invento más importante desde entonces es lo que comúnmente conocemos como ciudad, pero lo que realmente le es contencioso e inherente a la ciudad es el espacio urbano; el desarrollo metropolitano de la ciudad del siglo XX y más aún, los rasgos del desarrollo posmetropolitano dominantes en los inicios del siglo XXI.[1]

[1] Edward W. Soja nos muestra cómo las ciudades del siglo XXI viven el paso de lo metropolitano a lo posmetropolitano en una diversidad de tendencias hacia lo cosmopolitano, exopolitano, ciudades fragmentadas, archipiélagos carcelarios o *simcities* (Soja, 2008).

Hoy esos espacios se ven como el destino de la especie humana, lugares en donde ocurre lo mejor y lo peor para sus habitantes y son las formas más avanzadas del espacio urbano llevado hasta las últimas consecuencias tecnológicas y políticas; el espacio urbano, en las actuales formas de desarrollo que conocemos, es en donde se crean y recrean las instituciones sociales que le dan vida a la religión, a la cultura, a los sistemas políticos, a las formas de Estado y a la sociedad humana en su conjunto.

Por eso, lo más deseable para las grandes ciudades del siglo XXI sería que tuvieran gobiernos democráticos que encabezaran un tipo de liderazgo político y económico, capaz de realizar una movilización que apuntara hacia un régimen institucional coordinado, interactivo, ágil y flexible que impulsará políticas metropolitanas integrales y amigables con su entorno natural para encaminarse hacia condiciones de calidad de vida en la que los seres humanos que allí habitan se sientan satisfechos.

Al momento no hay ningún gobierno metropolitano del mundo que opere a plena satisfacción en todos estos aspectos, de ahí los problemas planetarios de violencia, guerras focalizadas en determinadas regiones, conflictos internacionales de largo aliento, de cambio climático y calentamiento de la tierra; aún así se pueden tomar como ejemplo algunas de las prácticas que se vienen dando en Europa, Norteamérica y algunas otras regiones, en donde la competitividad, la productividad, el desarrollo sustentable, la legitimidad política, la equidad, la justicia social y la felicidad de la gente, son algunos de los propósitos que ponen a sus gobiernos en la ruta de la innovación administrativa, el cambio tecnológico, la interactividad y las prácticas de gobernanza, que buscan de un modelo de desarrollo incluyente que satisfaga a la mayoría.[2]

Para los gobiernos metropolitanos la igualdad política de la gente es una condición para lograr una distribución equitativa de la libertad, las prácticas participativas en las diferentes escalas político-administrativas de la ciudad y las oportunidades para lograr el desarrollo personal de los individuos, reconociendo la gran diversidad sociocultural de la población. Hay que tener en cuenta pues, que la igualdad política y el proceso democrático son considerados como

[2] No hay un modelo específico a seguir, ni recetas que se puedan recomendar para las metrópolis latinoamericanas, pero las tendencias indican que en Norteamérica, Europa occidental y algunas ciudades asiáticas, hay políticas metropolitanas que dado el nivel participativo de su población, están incorporando el tema del desarrollo sustentable con más fuerza que en otras partes del mundo, sin desconocer que hay esfuerzos aislados en otras latitudes.

valores inherentes a la gestión pública de calidad y son el medio más seguro para proteger y promover el bien común, así como los intereses de los actores que habitan y operan en las grandes ciudades; por lo tanto, los actores quedan sujetos a compromisos solidarios y participan en decisiones colectivas, normalmente reguladas por las instancias legítimas del Estado que opera a través de los diferentes órdenes de gobierno constitucional, desarrollando capacidades directivas con la legitimidad política que logra a base de resultados reconocidos y valorados positivamente por los gobernados. Por eso estamos de acuerdo con Robert Dahl (2002) cuando afirma que: "No es concebible en la actualidad un mundo que sólo esté compuesto por unidades políticas muy pequeñas y autónomas [...] no podemos planear una sociedad democrática factible sin incluir en ella gobiernos de gran escala" (386-287).

Pero allí hay un conflicto de intereses entre los actores que operan desde el centro de los sistemas políticos nacionales, ya que siempre se ha visto con recelo que las grandes ciudades consoliden una forma de gobierno metropolitano unitaria de gran escala, pues empodera regionalmente a los miembros de sus consejos metropolitanos con tanta fuerza que los pone en competencia política o por encima con los líderes centrales o provinciales constitucionalmente reconocidos en la tradición republicana; así ha sucedido en París, Londres, Madrid, Buenos Aires, Roma, Ámsterdam y Ciudad de México; lugares en donde ha habido o puede llegar a haber un gobierno de escala metropolitana que opere fuera de los márgenes político-administrativos previstos en la constitución y reconocidos por el sistema federal o central (Jouve y Lefévre, 2004: 14).

Dada esta situación, en cualquiera de los casos se han buscado soluciones administrativas alternas como la fragmentación institucional; por ejemplo, la atención del transporte público regional, el manejo del agua para el cual se forma una comisión especializada, el tema del medio ambiente que va tomando su propia dinámica, la seguridad pública que se maneja como un asunto más ligado a las milicias y cuerpos paramilitares, la energía que se asocia a un sector ligado a la industria, la vivienda y el transporte en general; los puertos y aeropuertos que se tratan desde los ministerios de la comunicación, etcétera. Todos estos son asuntos que terminan manejándose desde estructuras sectorizadas y organismos descentralizados, que obedecen a distintos niveles e instancias de gobierno y, desde luego, retrasando aquellas reformas que acrecientan el poder de los actores políticos metropolitanos (Rosique, 2006: 18-23).

El último gobierno unitario de gran escala regional fue el de Gran Londres,[3] pero en cuanto el poder nacional tuvo la oportunidad de disolverlo, lo hizo; hecho que ocurrió cuando Margaret Tatcher era la Primer Ministro de Inglaterra; de esa manera disminuyó el poder de una oposición que se fortalecía desde los municipios metropolitanos y amenazaba políticamente con fortalecer a la oposición contra el gobierno conservador.

Por otra parte, con el avance de la globalización y ante los efectos de debilitamiento del Estado-nación provocado por las primeras reformas neoliberales de los años ochenta, las principales ciudades del mundo emergieron como actores económicos y políticos significativos, debido al tamaño de su mercado local y de sus transferencias financieras, tecnológicas y de servicios informativos y del conocimiento.

Esa tendencia fue catalizada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Unión europea (UE) o la Organización Mundial del Comercio (OMC), a través de reuniones mundiales de los alcaldes de las grandes ciudades, en donde éstos han tenido la oportunidad de impulsar agendas metropolitanas globales y signar compromisos relacionados con el desarrollo sustentable y las prácticas de la *nueva gobernanza*, poniendo atención en el desarrollo de capacidades y cualidades directivas que mejoren la calidad de vida en las ciudades.[4]

En la globalización no es suficiente que haya gobiernos legítimos, apegados al derecho y respetuosos de los derechos humanos, transparentes en su accionar administrativo y rendidores de cuentas; hay algo más, lo que es *estratégico*, la "validez directiva, la competencia directiva, la legitimidad del cargo y la legitimidad de actuación" (Aguilar, 2007: 2).

[3] Gran Londres (Greater London) es un área administrativa de Inglaterra creada en abril de 1965; la Autoridad de Gran Londres fue establecida por el Acta de 1999 y empezó a funcionar con un Alcalde a partir del 2000 y una Asamblea integrada por los 33 distritos urbanos, que a su vez tienen sus propios consejos locales (Wikipedia, 2013).

[4] Hoy la mundialización de las ciudades requiere de un patrón de gestión homogéneo que responda a estándares de calidad en materia de servicios municipales, infraestructuras portuarias, dotación de energía, comunicaciones, así como de marcos institucionales que garanticen la gobernabilidad laboral, comercial y de los derechos civiles adecuados para el desarrollo de los negocios globales (Rosique, 2004: 163).

Esos elementos son la sustancia de la *gobernabilidad metropolitana* y se incorporan durante la formulación e implementación de las políticas públicas y la evaluación *ex ante* y *ex post*, prácticas y valores que están operando sólo en sistemas políticos democráticos maduros, orientados a la ciudadanía y bajo un sistema de gobernación regional en el que se privilegia e impulsa la práctica de la *nueva gobernanza* (Aguilar, 2007: 2).

DEL DESARROLLO METROPOLITANO A LA GESTIÓN INTERACTIVA

En las últimas tres décadas, la dinámica del proceso de globalización ha transformado los sistemas productivos, comerciales y financieros de las grandes ciudades, cambiando su morfología con impactos de diversa índole que alteran su función local y la estructura territorial a nivel nacional, ya que los países están sometidos a un incesante intercambio de transferencias de valores, información, conocimiento, productos y personas, en el que dada la naturaleza del sistema-mundo, unas regiones ganan y otras pierden; unas son globalizadoras y otras globalizadas, pero bajo la necesidad de un desarrollo integrado la *gobernanza global* se enfoca a fortalecer a las ciudades-comando, haciendo de ellas territorios de desarrollo complementario muy fuerte y sofisticado.[5]

Los regímenes institucionales en esas metrópolis también se transforman al tratar de adecuarse para ejercer el pilotaje del desarrollo local metropolitano, de tal manera que son regiones en donde el sistema político, forma de gobierno, administración pública y modalidades de gestión están cambiando incesantemente en favor de adaptarse a las necesidades de un desarrollo que impone el principio de las siete Íes: 1. Innovación, 2. Inteligencia, 3. Investigación, 4. Información, 5. Inversión, 6. Infraestructuras, y 7. Inclusión.[6]

En algunas regiones estos cambios se dieron tempranamente, como fueron los casos de Europa occidental y Estados Unidos, mientras que en otras regiones el cambio institucional se retrasó o se ha dado de manera simulada por diversas razones políticas y culturales vinculadas a fenómenos buro-patológicos.

[5] Denominadas desde los años ochenta como ciudades globales o ciudades mundiales, son localidades que disponen de la información necesaria para el suministro de empresas globales y de los nuevos complejos de producción innovadora; en términos generales son nodos de una nueva sociedad en red que está naciendo de la combinación de los ordenadores y las telecomunicaciones (Taylor y Flint, 2002: 360).

[6] Roberto Aispuro, Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda del gobierno del Distrito Federal, en sus conferencias maneja este principio pero sólo menciona cinco conceptos, no menciona el de Investigación ni el de Inclusión.

Hay otro grupo de países que hace menos de tres décadas estaban también en condiciones evidentes de retraso y pobreza, sin embargo, con intervenciones impulsadas desde el Banco Mundial, la ONU, la OCDE y la UE han logrado transformarse en países de desarrollo intermedio, como Chile, Costa Rica, España, Portugal, Grecia, Irlanda, Nueva Zelanda, Tailandia y Corea, logrando transformaciones cualitativas en sus ciudades importantes, partiendo de reformas y cambios institucionales orientados a la práctica de la *nueva gobernanza*.

Por lo anterior, recepción, adaptación, innovación y resistencias hacia los modelos y teorías del desarrollo en el nuevo mundo global, son reacciones que forman parte de la vida cotidiana en las organizaciones públicas, privadas o sociales que participan en la gestión metropolitana, de tal suerte que los resultados en calidad están siendo heterogéneos, dependiendo de diversos factores como el país y la región que se trate, la modalidad de gestión que se aplique, así como la capacidad y grado de desarrollo de sus cuerpos burocráticos.

Los gobiernos locales de alcance metropolitano, las agencias regionales, las empresas y las organizaciones civiles, van dejando atrás sus formas verticales, monolíticas, corporativas y centralizadas, para empezar a planear y decidir desde regímenes institucionales más horizontales y abiertos al trabajo en red y de manera interactiva con todo tipo de organizaciones que operan en el ámbito metropolitano.[7]

Ahora, muchas de esas organizaciones se están haciendo inteligentes y aprenden a interactuar de manera más descentralizada, más intersectorial, más transversal, es decir se coordinan mejor y son más horizontales, democráticas e incluyentes a la hora de tomar decisiones y ejecutar acciones.

Las unidades operativas de los gobiernos locales están creando nuevos espacios de interacción, donde es común que los campos de lo público, lo privado y lo social establezcan sinergias de cooperación y complementariedad, bajo reglas más informales pero más eficaces, con lo que se aporta espontaneidad, corresponsabilidad y confianza mutua, y se enfrentan mejor las situaciones de turbulencia e incertidumbre comunes en tiempos de globalización, ya sea para

[7] El *régimen institucional* se encarga del pilotaje político de la zona que se compone de varios espacios institucionales jerarquizados, desde el nivel supranacional que establece las reglas internacionales del comercio, el dinero y los modelos de gestión gubernamental, hasta el nivel local que comprende las estructuras desconcentradas del Estado-nación encargadas de la planeación territorial, el régimen fiscal y los asuntos electorales (Terhorst en Lefèvre, 2001).

sobrevivir o para cumplir de manera más adecuada con sus misiones institucionales y mejorar sus visiones sobre el futuro.

En el modelo de gestión interactiva, el conflicto pre y poselectoral se circunscribe a nichos específicos de la arena política, de tal manera que los ámbitos de formulación técnica, de ejecución y de evaluación de las políticas metropolitanas se mueven en entornos relativamente blindados a los impactos e influencias de la lucha partidista por el poder, pero además en ambientes profesionalizados, especializados técnicamente y bajo reglas democráticas, protegidas por un Estado de derecho reconocido por todos los participantes.

En aquellos países en donde estos cambios culturales no se han dado plenamente, sus ciudades se están retrasando en tecnologías metropolitanas del manejo del agua, la energía, el transporte y las infraestructuras, asimismo sus territorios se están fragmentando y muestran dificultades para avanzar en los estándares de desarrollo humano y social, por lo que tienen que pagar la factura de su omisión con pérdida de productividad, competitividad, calidad de vida y por lo tanto de capacidad de atracción de socios para el desarrollo sustentable.[8]

En realidad, en esos países siempre faltaron condiciones para que se desarrollara una burocracia racional al estilo weberiano (Weber, 2002: 173-180), no así para que se consolidaran gobiernos patrimonialistas, corporativos y clientelares. En cambio lo que sí proliferó en sus administraciones fueron *anillos burocráticos* amparados en privilegios cupulares.

Al extrapolar estas hipótesis hacia América Latina tendremos que aceptar que las transformaciones vividas en su sistema político en los años noventa tuvieron muy poco que ver con el tránsito de una burocracia racional, preocupada por aplicarse en los principios de la *nueva gestión pública*, pues:

> Cuando la gran crisis de los 80 lleva en los 90 a tener que abordar el Estado como problema central del desarrollo, las administraciones públicas latinoamericanas se ofrecían como una mixtura variada de elementos patrimoniales, clientelares, burocratológicos y corporativos incapaces de actuar como palancas de un desarrollo capitalista moderno (Prats, 2005: 38).

[8] En ese sentido, el índice de desarrollo humano publicado por la ONU en 2007 ubica a la Ciudad de México como ciudad globalizada en el lugar 55, por abajo de varias ciudades latinoamericanas (ONU, 2007). Otras publicaciones también manifiestan su constante baja en las listas de productividad y competitividad, ello como indicador de ingobernabilidad y déficit en prácticas de la *nueva gobernanza*.

De hecho, aunque la reforma neoliberal del Estado se dio con cierta fuerza, la privatización, la desregulación, la descentralización, el achicamiento del Estado, el ajuste estructural o la lucha contra la corrupción transformaron al Estado, sin embargo, con el tiempo quedó claro que esos procesos no mejoraron las capacidades institucionales frente a los desequilibrios sociales que propiciaron.

Más allá de adoptar una postura prescriptiva o de pretender universalizar a la *nueva gobernanza* como la vía para resolver los problemas de la metropolización, lo que pretendemos es analizar las instituciones políticas y administrativas que se reforman para hacerle frente al crecimiento demográfico, a la expansión territorial, al ordenamiento de los asentamientos humanos que trastocan los sistemas de transporte, el ambiente y los servicios de agua, energía, vialidades y seguridad pública en la zona metropolitana del Valle de México (ZMVM).

GLOBALIZACIÓN Y EMERGENCIA DE LAS CIUDADES MUNDIALES

La posguerra trajo consigo la revolución de la comunicación y los transportes aéreos y terrestres; en un par de décadas la telefonía celular, la televisión, el correo electrónico y la red de Internet estuvieron al alcance de miles de millones de pobladores; asimismo, vías de tren rápido, metro, aeropuertos y autopistas crecieron, unieron y acercaron en tiempo y forma a todas las ciudades del mundo, haciendo posible el desplazamiento masivo de personas y mercancías, así como de servicios, información y formas del conocimiento y la cultura por las vías del ciberespacio; con ello emergieron *ciudades mundiales* muy poderosas, como conjuntos articulados y con enormes áreas metropolitanas y regiones naturales bajo su ámbito de influencia.

Su expansión fue producto de la combinación de aquellos avances tecnológicos y el gran crecimiento del comercio y los servicios, en donde la producción de conocimientos y de información estratégica para los negocios y el desarrollo científico, empezó a ser algo esencial para la actividad de las emergentes *ciudades mundiales*.

Ese progreso técnico propició sistemas regionales de interdependencia más complejos, que liberaron a la industria de las ataduras con los mercados locales y fuentes de materias primas, especializando a las ciudades como centro de gestión global y convirtiendo a las periferias en receptáculo más disperso y difuso de la producción global, en su versión posfordista de industrialización flexible (Castells, 1983: 28-29).

El carácter dominante de las ciudades se cimentó en la capacidad financiera, comercial, industrial y del grado de especialización en una o varias actividades productivas, lo que propició la emergencia de un sistema jerárquico de metrópolis de gestión del mercado global y de centros industriales cumpliendo función de espacios para la producción global y ciudades menores dedicadas a servicios especializados de salud, educación e información y del conocimiento aplicado convertido en patentes tecnológicos.

Debido a esos primeros impactos de la globalización sobre las áreas metropolitanas, en 1983 Milton Friedmann hablaba ya de las *ciudades mundiales* como la cumbre del "Primer Mundo" (Friedmann, 1986: 69-83). A principios de los años noventa, las mismas ciudades estaban determinadas por los procesos telemáticos y los productos ingrávidos de la información y la cultura, que en cierto sentido hacen obsoleta la vieja red telefónica basada en la industria de alambre de cobre, el transporte masivo de productos y la necesidad de empresas con enormes bodegas inventariadas (Rifkin, 2000: 49).

Dado el desmantelamiento del Estado interventor, las ciudades emergieron como nuevos actores globales; la interconexión fáctica entre lo local y lo global catalizó este proceso. El Estado se convirtió en una mezcla de instituciones de varios niveles; su poder político se negociaba y distribuía entre instituciones que ahora funcionan en red; a su vez, éste se organizó en red para negociar con otras redes; se fue convirtiendo en una organización inteligente, flexible y muy receptiva a la incertidumbre geopolítica y financiera.

En su interior las ciudades se descentralizan (Borja y Castells, 2000); ellas por sí solas tienen representaciones internacionales; son ciudades competitivas,[9] que tratan de sobrevivir y de superar la fragmentación del capitalismo posmoderno (Taylor y Flint, 2002: 11-13).

La relación local-global quedó determinada por el acceso a los beneficios del desarrollo tecnológico, las nuevas libertades sociales y la inclusión alcanzada con la práctica de la *nueva gobernanza*, los valores de la diversidad cultural y el

[9] El análisis de las "ciudades competitivas" se ha convertido en un nicho académico muy prolífico; todo parece desplazarse hacia las experiencias innovadoras impulsadas por la nueva gestión pública (New Public Management), en donde la filosofía de la eficacia, la eficiencia, la economía de la calidad total y el rendimiento de cuentas al ciudadano-cliente, sustituye la vieja visión de las burocracias weberianas; lo que más importa es que los gobiernos metropolitanos posicionen competitivamente a sus ciudades frente al mundo globalizado (Bañón y Carrillo, 1997; Olías, 2001).

desarrollo de todas las potencialidades humanas y de capital social, de acuerdo con el metadiscurso de la posmodernidad.[10]

Esta forma de acumulación mundial dominante somete en su directriz a todos los procesos nacionales y locales, incluyendo a las *ciudades mundiales*. Con la mundialización del capital casi no existe lugar para los capitales nacionales fuertes. Los propios capitales nativos que antes defendían su derecho a la acumulación y a la dominación nacional tuvieron que decidir entre competir o subordinarse (Oliver, 1998: 43). En las regiones metropolitanas latinoamericanas "las maquiladoras son ahora la versión de la fábrica global. Toda economía nacional, sea cual sea, se vuelve provincia de la economía global" (Ianni, 1996: 6).

En esta nueva realidad, los oligopolios son la cumbre del proceso de concentración del capital, ellos dominan y dirigen la acumulación mundial.[11] Esto explica, en parte, los procesos de desconcentración territorial de las grandes aglomeraciones urbanas en los países subdesarrollados, donde emergen ciudades intermedias que sirven de alojamiento a las maquiladoras (Ramírez y Tapia, 1999: 47-66). Lo que no se logró con las políticas de descentralización de la industria y del Estado ni con los programas de desarrollo regional en la etapa de sustitución de importaciones, se ha logrado con la política de liberalización del mercado nacional; es decir, la globalización marca la génesis efectiva de la descentralización industrial (Jiménez, 2008: 20).

No obstante el enorme poder de las multinacionales en las ciudades, también se observa una tendencia mundial a buscar una forma de globalización alternativa que empieza a poner contrapesos a través de la participación ciudadana en los asuntos locales; en ello las metrópolis, sus gobiernos locales y actores de la sociedad civil están mostrando ciertas capacidades de transformación de este nuevo sistema-mundo. [12]

[10] En la visión pesimista de Blanca Rebeca Ramírez, la posmodernidad es vista como una nueva etapa de la humanidad ante el fracaso del progreso que la modernidad no alcanzó o parcialmente logró. Ésta se abre paso en las sociedades globalizadas con el metadiscurso del progreso igualitario para todas las regiones del mundo (Ramírez, 2003: 37).

[11] Por ejemplo, en la rama automotriz, 12 empresas responden por 78% de la producción mundial; en procesamiento de datos, 10 empresas generan 100% del servicio; en material médico, 7 empresas concentran 90% de la producción; en petroquímica (polipropileno), 8 empresas controlan 50% del mercado, en polistireno, 8 empresas 69%; en piezas de automóviles, 7 empresas fabrican 88% y en llantas, 6 empresas responden por 85% de la producción mundial (Oliver, 1998: 47).

[12] Wallartein identifica tres sistemas de cambio social como entes históricos que representan en su momento a la multiplicidad de sociedades: el minisistema (familias extensas o grupos de parentesco), el imperio-mundo (entidades que se basaban en el modo de producción redistributivo tributario) y la economía-mundo capitalista; se entiende como los más de 200 Estados-nación que hoy forman el sistema-mundo (Taylor y Flint, 2001: 7-9).

Dada esa situación, son escasas las grandes empresas que no tienen definido su país de origen y menos las que no se pliegan a las normas de las ciudades en donde operan, por lo que el anclaje de sus intereses, en cierto sentido, termina siendo de orientación nacional-local.[13]

Si bien el Consenso de Washington (1991) no logró que el Estado se transformara en una organización empresarial, los gobiernos locales sí adoptaron algunas formas de organización y prácticas más empresariales para lograr más eficacia, eficiencia y economía en los servicios, que ahora combinados con la práctica de la *nueva gobernanza*, en ciertas regiones planetarias de gran desarrollo institucional y de la democracia, reproducen condiciones propicias para un modelo de desarrollo donde encuentran cabida las empresas multinacionales, pero ancladas en los compromisos sociales que se tienen con la fuerza de trabajo y la ciudadanía local (CLAD, 2000: 7).

DEL ESTADO BUROCRÁTICO-GERENCIAL A LA NUEVA GOBERNANZA

Desde mediados de los años noventa, especialmente en Europa, emerge un consenso creciente en torno a que la eficacia y legitimidad del actuar público se fundamente en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil. A esto se le reconoce como la *nueva gobernanza*; lo común es que esta modalidad esté empezando a funcionar en red a lo largo y a lo ancho de un eje local-global.

Lo anterior ha significado dejar atrás la noción del Estado burocrático, basado en el paradigma del "gran gobierno" de los programas de bienestar (Rose, 1999), para entrar a una nueva etapa donde la gobernación se basa en gobiernos ligeros y descentralizados de multinivel, cercanos al ciudadano.

Lo anterior no significa que se deje de lado la estructura, las funciones y los procesos de organizaciones burocráticas, sino que éstos se sitúan en el ámbito de las interacciones público-privado-civil; ahí el Estado posmoderno se rige por

[13] En la teoría de la dependencia local, desarrollada a fines de los años ochenta por Cox y A. Mair (Jonas y Wilson, 1999: 59) se identifican los tipos de actores que intervienen o tratan de influir en los gobiernos locales, porque dependen de la reproducción de algunas relaciones sociales que sólo esos gobiernos les pueden garantizar (Lefèvre, 2001: 9).

principios, valores e instituciones que lo reconocen por su utilidad e importancia. "En efecto, la acción pública se mueve en un espacio de interacción, cooperación e interdependencia en el cual el Estado desempeña un papel crucial" (Uvalle, 1999: 53).

Todo ello alude a la *nueva gobernanza*, al gobierno interactivo, al gobierno emprendedor, al gobierno socio o facilitador; ahí, el papel de los políticos y gerentes públicos es el de crear y gestionar desde las redes de actores diversos, autónomos e interdependientes, sin cuya colaboración resulta imposible avanzar en la solución de los problemas públicos (Prats, 2005: 65).

La gobernación basada en la *nueva gobernanza* no significa anulación, sino reequilibrio entre las funciones tradicionales del Estado y las nuevas asumidas por los actores provenientes del campo empresarial y de la sociedad civil. Esta no es una forma de gobernación universal pero sí la más característica de aquellas sociedades donde la democracia se está institucionalizando y aportando más eficiencia y legitimidad al actuar público. Tampoco quita nada al valor de la representatividad democrática del gobierno, aunque sí plantea condiciones más complejas para el ejercicio de su autoridad (Comisión Europea, 2005).

El principio de su aplicación se basa en que en la globalización, el gobierno no es el único que gestiona los programas públicos. Esto no significa desconocer la diversidad y hasta el conflicto de intereses entre los actores del mundo de los negocios y de la sociedad civil.

Al aceptar los grados de autonomía y libertad de las diferentes partes y reconocer la necesidad de la interdependencia se entra en el terreno de la cooperación para la definición y realización de los intereses generales; en ese camino, los arreglos se pueden plasmar en políticas públicas que puedan entrar a la agenda de las diferentes instancias con la debida legitimidad.

La *nueva gobernanza* no elimina las formas de gobernación burocráticas ni gerenciales de las etapas recientes, más bien convive con ellas al aceptar la centralidad del Estado; en todo caso, la *nueva gobernanza* coadyuva con su construcción a impulsar el cambio de estructuras a formas más flexibles, demandar funcionarios y gerentes profesionalizados en el manejo de relaciones intergubernamentales e interinstitucionales, invita a pasar de la planeación tradicional a la de visión estratégica del futuro, a gestionar el conflicto de intereses y construir consensos a través de la organización de espacios públicos

para la deliberación basados en normas y procedimientos aceptados por todos, intercambiar información, comunicarse mejor, actuar con transparencia y rendir cuentas en todas las direcciones.

Con lo anterior se busca retroalimentar la confianza en las estructuras de interdependencia; así, los intereses generales se van componiendo en procesos de conflicto, negociación y consensos entre los diversos actores involucrados; por eso, el gran desafío de las reformas administrativas de hoy es reestructurar las responsabilidades, tareas y actividades en base a la integración y la diferenciación de inquietudes e intereses de y entre los actores.

La *nueva gobernanza*, a través de redes, se adapta mejor al contexto socio-económico actual, caracterizado por cambios tecnológicos rápidos, fragmentación de las estructuras institucionales, problemas de política interconectados y complejos (Comisión Europea, 2005).

Más allá de la crítica que se le pueda hacer a la elección de la racionalidad procedimental, en la *nueva gobernanza* la aplicación cuidadosa es especialmente relevante en situaciones de interacción intensa, pues la consecución de resultados depende de la negociación entre las diferentes partes afectadas y de la aportación de información que fluye en todos los sentidos. Los actuales estados de bienestar no son más el producto de burocracias actuando legal e imparcialmente, orientadas por el paradigma puro de la opción racional weberiana.

Por el contrario esos estados son una construcción institucional resultante de muchos conflictos y pactos de alcance productivo y distributivo entre los actores sociales y políticos diseminados por extensas regiones metropolitanas, donde viven, trabajan, tienen sus negocios y forman sus patrimonios; esos son los protagonistas de la *nueva gobernanza*.

En la real *politik* los gobiernos metropolitanos se ven envueltos en la relación potencialmente conflictiva entre la democracia y la *nueva gobernanza*; por lo tanto, en cada situación concreta pueden optar entre varias decisiones:

1. No incorporarse a las redes e imponer sus ideas y objetivos a los actores que participen.
2. Incorporarse a las redes y utilizar fórmulas de cooperación con el resto de los actores.

3. Adoptar el papel de gestor de las redes, facilitando los procesos de interacción entre los actores y, en caso de bloqueo o estancamiento, reimpulsar los procesos a través de la mediación y el arbitraje.
4. Construir redes y mantener la estabilidad y seguridad a través de su especial autoridad (Prats, 2005: 72).

Hay que hacer notar que no toda la *nueva gobernanza* es democrática. Un mero patriarcado entre sector público y privado puede construir *nueva gobernanza*, sin embargo, no será democrática sino en la medida que los intereses sociales tengan oportunidad efectiva de organizarse, informarse y participar en la interacción decisiva.

El ninguneo de grupos de interés significativos pone en riesgo de deslegitimación o desafección democrática y entonces el conflicto entre *nueva gobernanza* y democracia está servido. El ideal democrático exige la inclusión simétrica de todos los intereses concernidos en cada política pública.

Todo esto forma parte del análisis axiomático de la *nueva gobernanza*, en donde se consideran los valores y principios que la motivan, aunque en su análisis político Kicker ha identificado cuatro críticas importantes:

1. El gobierno puede desatender el interés general al asumir compromisos con grupos específicos y particulares, aun cuando éstos tengan su origen en la sociedad civil.
2. Las redes de gobernanza pueden obstaculizar los cambios e innovaciones políticas al darle tanto peso a la diversidad de intereses dispersos.
3. Los procesos decisivos pueden no ser tan transparentes y hacer imposible determinar quién es responsable de qué acción a la hora de la implementación.
4. La intervención parlamentaria y de los órganos de autoridad representativa es escasa, lo que plantea un déficit democrático grave, sobre todo en regiones metropolitanas en donde el tema de las soberanías estatales y las autonomías de los gobiernos locales es delicado (Kicker, citado en Prats, 2005: 73).

Por el contrario, en favor de impulsar la nueva gobernanza hay que hacer énfasis en aspectos positivos que están justificando su práctica y extensión en todos los niveles de gobierno y organizaciones del sector privado y de la sociedad civil:

1. Las políticas se enriquecen con la información, el conocimiento y la colaboración de los diversos actores.
2. Las políticas alcanzan una mayor aceptación y legitimación social consiguiendo una ejecución menos costosa y más efectiva.
3. La participación interactiva y simétrica al involucrar intereses y valores diversos favorece el principio democrático.
4. Las redes incrementan las capacidades unilaterales de los gobiernos metropolitanos, incrementando su efectividad y eficacia.
5. Las redes reducen los costes de transacción en situaciones conflictivas y de toma de decisión compleja en contextos metropolitanos y reequilibran las asimetrías de poder al aportar canales de influencia más allá de las estructuras formales.
6. Las redes incrementan el capital humano y social en las regiones metropolitanas (Cerrillo, en Prats, 2005: 72).

Finalmente lo que podemos puntualizar es que la *nueva gobernanza* ha avanzado en las ciudades europeas gracias a la aplicación de por lo menos cinco principios:

> Apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia [...] Su aplicación también está a su vez reforzando los principios de proporcionalidad y subsidiaridad en los gobiernos, pues en última instancia, la gobernanza no es sustituta del gobierno, más bien es una forma de gobernación que le agrega legitimidad a la autoridad democrática (Comisión Europea, 2005).

Austria, Bélgica, Holanda, los países escandinavos y, en menor medida, Alemania y Francia, se han caracterizado por tener unas relaciones entre el Estado y la sociedad altamente medidas por una gran diversidad de arreglos corporativos. Los empresarios y demás grupos de interés organizados, los sindicatos, y las organizaciones voluntarias han ejercido gran y variada influencia en todos los ámbitos del proceso formulación y ejecución de las políticas públicas.

COORDINACIÓN Y GOBERNANZA

Sorprendentemente, a pesar de que el concepto de *coordinación* ha sido muy utilizado en el ámbito de la administración pública, no ha sido definido con claridad, pues a pesar de la importancia que reviste en la práctica y el papel clave que desempeña, no existe consenso en cómo se entiende ni de cómo ponerlo en práctica.

Algunos especialistas lo entienden como producto necesario de la división del trabajo cuando ésta se da en organizaciones complejas y jerárquicas, por lo que debe haber necesariamente superiores y subordinados.

Bajo otras circunstancias un plan se puede llevar a cabo en *coordinación* entre pares, de tal manera que todos trabajan y actúan en función de un objetivo común. El problema es que en organizaciones en redes organizacionales es raro encontrar casos puros, más bien siempre se registran fuertes jaloneos entre los actores para definir quién comanda (Guilick, 1999: 194).

Lo cierto es que el concepto de *coordinación* está muy ligado a otros como la *interdependencia*, sobre todo cuando se tienen que tomar decisiones conjuntas; los de *cooperación* y *colaboración*, cuando los trabajos y acciones quedan superpuestos entre varias unidades y van orientadas en el mismo sentido; los de *diferenciación* e *integración*, que ponen atención a la cadena vertical de control de las diferentes unidades de una misma organización y en la división horizontal de funciones entre los individuos o unidades organizacionales; por último, el de *sinergia*, que sugiere la acción conjunta de dos o más agentes cuyo efecto combinado es mayor que la simple suma de los esfuerzos de cada una de las partes (Covarrubias, 2006: 68-76).

Siguiendo esta línea de interpretación, es muy frecuente utilizar el término de *coordinación*, para describir aquellas acciones en las que se da un proceso voluntario de cooperación y colaboración entre individuos y organizaciones gubernamentales con atribuciones y jurisdicción claramente establecidas con el fin de intercambiar información, establecer una visión conjunta sobre algún problema y realizar acciones conjuntas; la discrepancia empieza cuando se trata de darle significado a la interpretación de cómo o quién *coordina*.

Hasta hace poco tiempo, con el creciente interés de las alianzas estratégicas entre dependencias y el reconocimiento tardío del aporte que efectúan las redes inter-organizacionales bien desarrolladas, fue que comenzó a prestarse atención a la *coordinación*, (Metcalfe, 1996: 243) y últimamente, por el atractivo generado a partir de las complejas redes de relaciones intergubernamentales vinculadas con la *nueva gobernanza* entre los países miembros de la UE o de otros organismos multilaterales.

Por lo anterior es importante, sobre todo en las experiencias relacionadas con regiones metropolitanas, identificar al menos las tres fuentes de *coordinación* presentes en la mayoría de los casos:

1. Una de las autoridades tiene mayor poder que el resto.
2. Existen órganos consultivos para aumentar la comunicación entre las diferentes unidades administrativas.
3. Algunas funciones específicas son manejadas a nivel metropolitano por dependencias gubernamentales de gran escala (Ward, 1996: 63-64).

En las instancias intergubernamentales en donde se genera el fenómeno de "descoordinación", el problema tiene tres dimensiones:

1. En el nivel de coordinación intraorganizacional.
2. En el nivel de coordinación intergubernamental bilateral.
3. En el nivel de coordinación multilateral.

La fuente de esta "descoordinación" encuentra su origen en el diseño de las leyes, la manera en cómo las interpretan los actores a la hora de ejercer sus funciones y la competencia partidista generada por las posibilidades de alternancia en el poder (Umaña, 2001: 22).

De hecho la *coordinación* surge donde la fragmentación administrativa y la *descoordinación* reinan y ésta es producto de la proliferación de unidades político-administrativas, el traslape de funciones y responsabilidades, la existencia de distritos especiales que sectorizan la acción pública o territorios de jurisdicción de diferentes instancias públicas y la extensión de una región metropolitana.

La *coordinación* aparece, entonces, con la finalidad de dar orden y coherencia entre las disposiciones y acciones de las distintas instancias de gobierno, estando de por medio la adecuada comunicación de información, propósitos, fines y misión, incluso entre actores no gubernamentales.

La *coordinación* resulta una iniciativa gubernamental que responde a la conflictividad social en el marco de un sistema político caracterizado por la administración del conflicto, a través de diferentes mecanismos. Por ello, también es importante la concertación, la consulta y la participación que los organismos deben establecer en su entorno para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones.

Desde los textos anglosajones el problema de la fragmentación administrativa se ve en dos perspectivas antagónicas: 1. La que la considera como un indicador de caos patológico para las estructuras organizativas del gobierno, o 2. La que la ve como signo de algo ordenado y saludable que favorece la competencia entre las dependencias gubernamentales para ofrecer mejores bienes y servicios, promueve la responsabilidad de los funcionarios y facilita la elección pública (*rational choise*).

En cambio el enfoque de la *opción racional*, acepta el reto de la complejidad administrativa opta por las modalidades más descentralizadas y hacia unidades territoriales con una lógica sectorial de gobierno, todo ello bajo el principio de transparencia y rendición de cuentas y con amplios procesos democratizadores y participativos (Umaña, 2001: 10-14).

Coordinación significa entonces, que las partes de un sistema trabajan más eficiente, fluida y armoniosamente que cuando ésta no se produce. El espíritu de la *coordinación* no significa *nueva gobernanza*, pero es una condición para que ésta se dé; es el trabajo de conjunto en una compleja red de actores públicos y privados con diferentes niveles de autonomía y legitimidad, pero que llegan a acuerdos para hacer algo que los afecta en común; de ahí se deriva la necesidad de la división organizacional del trabajo, reforzada por la especialización profesional.

Aun así puede afirmarse que la *coordinación* no impide, frustra o niega las actividades de las diferentes unidades que componen el sistema y, en cambio, genera condiciones para que la *nueva gobernanza* encuentre terreno propicio para su emergencia. De esa manera, el todo se desempeña mejor que la suma de las partes o por lo menos disminuye la disgregación y la fragmentación, abre canales para la cooperación, la colaboración entre los diferentes agentes y se da en mejores condiciones la sinergia (Metcalfe, 1996: 243).

ZMVM: DE LA COORDINACIÓN METROPOLITANA A LA NUEVA GOBERNANZA

La dimensión metropolitana de la Ciudad de México[14] y su ubicación geográfica en una cuenca cerrada de la meseta central del país, inclina a pensar en ella como en una unidad funcional en donde las fronteras entre el Distrito Federal (DF) y

[14] La Ciudad de México es una megalópolis con externalidades intensas y complejas que van más allá de la corona metropolitana formada por las cinco capitales estatales que la circundan, pero en este trabajo nos referiremos únicamente a la ZMVM que contempla a los 59 municipios del Estado de México conurbados con el Distrito Federal.

los municipios conurbados se difuminan, pero esta megalópolis ha mostrando enormes dificultades políticas y administrativas para desarrollar un régimen institucional integral y capaz de ejercer un pilotaje eficiente para la región.[15]

Con más de 21 millones de habitantes, ocupando oficialmente hasta 2007, dos entidades federativas con una pluralidad de partidos alternándose y cohabitando en sus 75 gobiernos locales, a la Ciudad de México,[16] hay que agregarle un sistema político-administrativo altamente centralizado, primero por el presidente de la república, luego por el jefe de gobierno del Distrito Federal y finalmente también por el gobierno del Estado de México (Rosique, 2005: 129-145).

El régimen municipal del Distrito Federal, derogado en 1928,[17] fue la pieza clave para eliminar cualquier barrera política que impidiera que el Presidente tuviera su control. Aún hoy, después de la transición democrática y de la descentralización hacia los poderes de la ciudad, el gobierno federal mantiene facultades importantes repartidas entre distintas instancias. En caso de que hubiera prosperado el proyecto de reforma política impulsada por la cámara de diputados en 2002, el DF estaría homologado a las 31 entidades federativas.

El sistema de *coordinación* metropolitana inició con la creación de la Comisión de Conurbación del Centro del País en 1978; después de 12 años de una existencia intrascendente fue extinguida. Aunque aquella experiencia fue apoyada por el Presidente, por diversas razones, aquel primer proyecto gubernamental fracasó después de varios intentos infructuosos de reunir a un pleno más o menos grande (100 miembros) formado por altos y medianos políticos y funcionarios que tenían injerencia sobre la región central.

[15] En la mayoría de las metrópolis hay una contradicción entre su territorio funcional en constante expansión y el territorio institucional obedeciendo a fuerzas centrípetas históricas, sobre todo en el caso del DF, donde el centralismo fue exacerbado; la inteligencia humana ha demostrado que esta contradicción no es producto de una complejidad indescifrable; más bien se trata de una perversidad calculada convertida en sistema político dominante, en provecho de ciertos poderes fácticos (Jouve y Lefévre, 2004: 12).

[16] De las 8 leguas a la redonda que tuvo la ciudad desde tiempos coloniales, aprovechando la creación del estado de Morelos en 1847, el DF creció en número de municipios y territorio, ambas acciones realizadas en detrimento del territorio original del Estado de México.

[17] Forma antigua y universal de democracia comunitaria que permite ejercer el poder soberano de sus ciudadanos y los corresponsabiliza en todo lo referente a su propio desarrollo local.

A partir de los años noventa el modelo metropolitano de gestión se fue deslizando hacia la modalidad de comisiones metropolitanas especializadas y acotadas en facultades y limitadas geográficamente a las 16 delegaciones del DF y entre 27 y 33 municipios.[18]

En la actualidad hay 10 organismos que son:

1. Comisión Metropolitana de Agua y Drenaje, 1994.
2. Comisión de Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, 1994.
3. Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad, 1994.
4. Comisión de Límites, reactivada en 1994.
5. Comisión Metropolitana de Protección Civil, 1999.
6. Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos, 1995.
7. Comisión Ambiental Metropolitana, 1996.
8. Comisión para el Tratamiento y Disposición de Desechos Sólidos, 1996.
9. Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, 1998.[19]
10. Fondo Metropolitano, 2006.

Como correspondencia para dar seguimiento a las recomendaciones de estos organismos, los gobiernos del Estado de México y del DF crearon sendas unidades: la Coordinación General de Asuntos Metropolitanos del gobierno del Estado de México, después elevada al rango de Secretaría General de Asuntos Metropolitanos y en el gobierno del Distrito Federal, la Subsecretaría de Asuntos Metropolitanos y Delegacionales.

Hasta 1997, las nuevas comisiones metropolitanas realizaron operaciones dominadas por el gobierno federal con modestos avances de gestión en materia de transporte público y ambiental, pero una vez que avanzó el pluripartidismo, la

[18] El radio mayor de 59 municipios sólo es considerado desde 1998 por la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos de la SEDESOL para efectos de planeación indicativa sobre uso del suelo, reservas territoriales, asentamientos y megainfraestructuras.

[19] Es un órgano superior colegiado y bilateral que surge por convenio entre el gobierno del DF y el gobierno del Estado de México para darle integración al trabajo de las otras comisiones metropolitanas; sus principales facultades son: proponer ante los congresos locales las resoluciones, programas y proyectos en materia metropolitana para su ratificación. Su presidencia es conjunta y cuenta con un secretariado conjunto y un consejo técnico que acuden a las reuniones de trabajo del pleno y del pleno ampliado a las que se suman presidentes municipales y delegados y a las sesiones públicas del pleno a las que podrán asistir informadores públicos e invitados. Durante los gobiernos de López Obrador y Montiel no operó con regularidad (CECM, en COMETAH 1998: 1-12).

alternancia y la cohabitación, su funcionamiento y operación se fueron deslizando hacia formas menos verticales, aunque más conflictivas y competitivas, influidas por los problemas de la arena política.[20]

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) cuenta con facultades limitadas; el gobierno del Distrito Federal tiene control del cuerpo de bomberos y del Sistema de Transporte Colectivo Metro; además cuenta con un subsistema de salud pública complementario, pero el jefe de la policía y el procurador de justicia siguen siendo designados por el presidente de la república a propuesta del jefe de gobierno del DF; el sector educativo relacionado con educación básica y media básica está en proceso de descentralización del gobierno federal hacia el gobierno del D.F., aunque las negociaciones siguen estancadas por temas financieros y sindicales (Rosique y Góngora, 2008).

Ya en funcionamiento, la correlación de fuerzas y los problemas de la arena política complican las actividades al interior de los grupos de trabajo de cada comisión, por lo que la gestión metropolitana ha estado entrampada en un campo minado de relaciones muy conflictivas e ineficaces entre funcionarios y políticos de los dos gobiernos estatales, situación que se ha traducido, al menos hasta antes de 2007, en pobres resultados y graves problemas para la integración de la ZMVM. Hay que reconocer que la creación del Fondo Metropolitano Federal y la publicación de sus reglas de operación han puesto en otra dimensión los niveles de cooperación para la planeación de algunos de los proyectos de infraestructuras y servicios prioritarios.

En la última década las nueve comisiones han funcionado heterogénea e irregularmente, lo que ha hecho de la región una zona a la baja en los índices de desarrollo humano, calidad de vida,[21] bienestar social[22] y competitividad internacional.

[20] El PRD llegó al gobierno del DF a partir de 1997 con alternancia en algunas delegaciones; el PAN llegó al gobierno federal a partir de 2000, con poca influencia en la capital nacional y un congreso federal con mayoría relativa priísta; mientras tanto, el PRI se ha mantenido en el gobierno del Estado de México, pero con alternancia constante en los municipios conurbados.

[21] Según la Organización Mundial de la Salud la *calidad de vida* es "la percepción que un individuo tiene de su lugar en la existencia, en el contexto de la cultura y del sistema de valores en los que vive y en relación con sus objetivos, sus expectativas, sus normas, sus inquietudes. Se trata de un concepto muy amplio que está influido de modo complejo por la salud física del sujeto, su estado psicológico, su nivel de independencia, sus relaciones sociales, así como su relación con los elementos esenciales de su entorno" (Wikipedia, 2006).

[22] Se entiende como *bienestar social* al conjunto de factores que participan en la calidad de vida de la persona y que hacen que su existencia posea todos aquellos elementos que den lugar a la tranquilidad

La Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos de la SEDESOL tiene alcances en materia de planeación territorial; es un organismo con miembros designados por los poderes ejecutivos federal y locales; a partir del año 2000 los grupos técnicos avanzaron en planes y proyectos de los que han surgido consensos, pero sin que se materialicen en obras metropolitanas.

La Comisión Ambiental Metropolitana tiene algunas funciones ejecutivas y regulatorias que se relacionan con el monitoreo de los contaminantes en el Valle de México y con la regulación de los centros de verificación vehicular para el programa *Hoy no circula*;[23] pero cuando se dan los conflictos de arena política por asuntos electorales, los gobiernos aplican acciones unilaterales.

La Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad cumple funciones regulatorias relacionadas con las líneas de transporte público y concesionado, sobre todo, en lo que respecta a las rutas que traspasan los límites entre municipios y delegaciones; su consejo se reune frecuentemente, sin embargo, no se han podido establecer acuerdos duraderos que le den solución integral a los problemas de vialidad y transporte en la zona conurbada.

Los reportes generales de estudios sobre las otras comisiones dejan ver que sus reuniones y avances son esporádicos y de poca repercusión; por ejemplo la Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana se ha reunido en tres ocasiones y el abasto de agua que proviene del Estado de México se resuelve desde instancias federales.

La Comisión Metropolitana de Protección Civil ha sido más efectiva en sus funciones; su consejo se ha reunido en 22 ocasiones para plantear estrategias de prevención a los daños que ocasionan los siniestros naturales en zonas compartidas de riesgo.

y satisfacción humana. El *bienestar social* es una condición no observable directamente, sino que es a partir de formulaciones como se comprende y se puede comparar de un tiempo o espacio a otro. Aun así, el concepto de bienestar posee una importante carga de subjetividad (Wikipedia, 2006).

[23] Se entiende por *ambiente* el entorno o suma total de aquello que nos rodea y que afecta y condiciona especialmente las circunstancias de vida de las personas o la sociedad en su conjunto. Comprende el conjunto de valores naturales, sociales y culturales existentes en un lugar y un momento determinado, que influyen en la vida del hombre y en las generaciones venideras. Es decir, no se trata sólo del espacio en el que se desarrolla la vida sino que también abarca seres vivos, objetos, agua, suelo, aire y las relaciones entre ellos, así como elementos tan intangibles como la cultura (Wikipedia, 2006).

Por su parte, la Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y la Procuraduría de Justicia, presionadas por los altos índices de criminalidad y la lógica de operación territorial de la delincuencia, se han mostrado más abiertas a la colaboración, llevando a cabo 25 reuniones de su consejo.

La Comisión de Límites, activada en 2004, sólo se ha reunido el día de su instalación sin dar a conocer resultados sobre su temática.

En 1998 se convino crear la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana entre los dos gobiernos que se comprometieron con un programa para resolver la mayoría de los problemas planteados desde las otras comisiones, sin embargo, aunque el presupuesto transexenal fue aprobado por la Cámara de Diputados en ese mismo año, con las campañas electorales de 2000 todo se detuvo.

Esta comisión no se volvió a reunir, pues la llegada de Arturo Montiel (PRI) al gobierno del Estado de México y la de Andrés Manuel López Obrador al del DF (PRD), influyó para que las luchas políticas y los procesos electorales intermedios (2002 y 2003) por los municipios, las delegaciones y las diputaciones locales y la presidencia de la república (2006) tuvieran prioridad por encima de la *gobernanza metropolitana*.

Esta situación imperó hasta la llegada de Enrique Peña Nieto al gobierno del Estado de México y Alejandro Encinas al del DF, a mediados de 2005. A partir de entonces se restablecieron los contactos y se reactivó la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, echando a andar varios programas conjuntos, aunque los municipios y las delegaciones se quedan afuera de las negociaciones, por no tener facultades de rango metropolitano.[24]

En la experiencia mexicana no se contempla alguna reforma institucional que trastoque el orden territorial, como ocurrió en Europa; más bien, desde los primeros tiempos, la estrategia se ha centrado en la *coordinación* entre instancias gubernamentales, como una forma limitada de *gobernanza*.

[24] Los mismos alcaldes y delegados señalaban que la falta de consensos convierten en tierra de nadie la franja fronteriza entre entidades, pues aunque la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana tiene detectados 13 puntos conflictivos a lo largo de los 173 kilómetros de colindancia en los que se padece más de un problema de difícil solución, la lógica de la gestión territorial es de adentro hacia fuera y siempre se dejan para el último las zonas limítrofes (Rosique, 2003: 282).

Esto significa que ningún actor importante ve con buenos ojos darle rango político-administrativo a la ZMVM. Además se tendría que poner en duda si los sistemas políticos que la rigen son democráticos, pues en el accionar de las comisiones los actores económicos y sociales, prácticamente quedan fuera de la toma de decisiones; adicionalmente sus integrantes son designados y removidos a voluntad del gobernante en turno, cosa que hace muy inestable la actividad de los grupos de trabajo que se forman a su interior.

Lo más relevante en los últimos años fue el acuerdo por el que se creó el Fondo Metropolitano, con recursos de los gobiernos subnacionales y con una aportación del gobierno federal; sin embargo lo limitado del techo presupuestal (7, 500 millones de pesos en 2008) no permite atender los temas de las grandes infraestructuras en materia de agua, energía, contaminación ambiental, comunicaciones y transporte público; aun así, por el momento, se trata de un avance que muestra voluntad entre actores fundamentales que está cambiando el paradigma de la planeación metropolitana.

REFLEXIONES FINALES

1. La *nueva gobernanza* se está convirtiendo en una forma de gobernación que genera más consenso, legitimidad, calidad direccional y aprobación de resultados en las metrópolis que la practican.
2. Aunque la *nueva gobernanza* hace más compleja la gestión metropolitana y obliga a los gobiernos a operar en los límites de la legalidad constitucional e incluso estar en peligro de alejarse del interés público y actuar sin la suficiente transparencia, su práctica, al ser incluyente y atender a la diversidad de intereses, termina logrando resultados satisfactorios para los actores involucrados al margen de los rígidos controles burocráticos.
3. La globalización está impulsando nuevas modalidades de gestión, de tal manera que el Estado se ha tenido que reformar incesantemente, descentralizando su poder y sus recursos hacia los gobiernos locales y otras instancias públicas, privadas y sociales, para que sean éstas las que respondan a la demanda de competitividad y complementariedad de las regiones, a través de un modelo de gobernación en el que la *nueva gobernanza* está desplazando o conviviendo con las formas tradicionales de gobierno burocrático-gerencial.
4. En Europa las ciudades han visto muy reforzado el modelo de gobernación interactivo que permite la convivencia entre varios niveles de gobierno, reduce la fragmentación de las políticas públicas y hace más democráticos los

procesos de decisión, además de que en esos procesos también se encuentran representados todos los sectores.
5. La coordinación metropolitana en la ZMVM ha tenido logros limitados, ya que se basa en relaciones gubernamentales jerárquicas que son conflictivas, fragmentadas y de bajo perfil constitucional. Lo mucho que se deja de hacer desde sus comisiones metropolitanas, se hace de manera unilateral, de ahí que los resultados son imprevisibles para todos.
6. Impulsar cambios institucionales no es una cuestión secundaria para las ciudades, pues el gobierno y todo lo que representan las formas de organización del Estado son una potencia que les aumenta competitividad y productividad.
7. Cuando las reformas institucionales se hacen con tiempo, de manera consensuada y democrática y los organismos reguladores y ejecutores creados, operan de manera incluyente y con eficacia las políticas públicas; entonces las ciudades se hacen competitivas, aumentan su legitimidad y calidad de vida.
8. Cada ciudad se desliza hacia cierta modalidad de gestión; unas se inclinan por el modelo de coordinación metropolitana, otros por el asociacionismo entre municipios metropolitanos, mientras que otros reorganizan los territorios para crear gobiernos metropolitanos intermedios; ninguno es mejor que otro, pero los resultados pueden darles mayor legitimidad política y eficacia en los resultados.
9. Cada modalidad encuentra resistencias y problemas a la hora de la implementación de las políticas, pero en el devenir, cada una va dejando evidencia de su eficiencia. Lo cierto es que llevar y traer modelos y soluciones de una ciudad a otra no siempre resulta factible ni ofrece los mismos resultados; cada ciudad está inmersa en su propio sistema político y constitucional que es único.
10. Dada la ausencia de un cambio institucional orientado a fortalecer la idea de región, el caso mexicano ha optado por el modelo de *coordinación metropolitana* entre los gobiernos constitucionalmente establecidos, razón por la cual el régimen institucional metropolitano opera a partir de Comisiones Metropolitanas especializadas y muy limitadas en facultades y atribuciones.
11. Este sistema se puede considerar débil e ineficiente, con resultados muy pobres, debido a lo limitado de los recursos con los que cuenta el Fondo Metropolitano, a la competencia política entre los actores y por su exposición a los conflictos sistémicos del capitalismo periférico.
12. En la Ciudad de México los asuntos metropolitanos más urgentes se resuelven aisladamente desde las fragmentadas y sectorizadas instancias federales, de los gobiernos subnacionales y muy limitadamente por parte de

los gobiernos municipales; cada cual de manera unilateral imprime su sello patrimonialista a sus acciones.

13. El sistema de *coordinación* en algunos momentos muestra signos de eficiencia cuando la voluntad de los actores se activa motivada por expectativas coyunturales; de ello se pueden obtener aprendizajes valiosos en materia de gestión regional, sin embargo, la debilidad constitucional de las comisiones metropolitanas y la ausencia de un sistema de transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía, hace que los resultados queden a la deriva.

14. Entre *coordinación metropolitana* y *nueva gobernanza* hay vínculos significativos, siempre que de la primera se generen acuerdos con la inclusión de otros actores más allá del gobierno, de otra manera el interés público queda al margen y convierte a la *coordinación* en una simple estrategia de asociación coyuntural y poco estable que no se ajusta a los principios de la *nueva gobernanza*.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Luis F. (2007), "El aporte de la política pública y la nueva gestión pública a la gobernanza", ponencia presentada en el *XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santo Domingo, 30 de octubre a 2 de noviembre, 15 pp.

Bañón I. Martínez, Rafael y Ernesto Carrillo (comps.) (1997), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza Editorial.

Borja, Jordi y Manuel Castells (2000), *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, México, Taurus.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2000), *IV Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, México, 435 pp.

Castells, Manuel (1974), *Movimientos sociales urbanos*, México, Siglo XXI.

_____ (1983), *La cuestión urbana*, México, Siglo XXI.

Cometah (1998), *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*, México, SEDESOL.

Comisión Europea (2005), [en línea] http://europa.eu/ [Consultado en septiembre de 2013].

Covarrubias Moreno, Oscar Mauricio (2006), *El problema de la coordinación en el gobierno contemporáneo. Hacia un Estado federal coordinado*, Toluca, IAPEM.

Dahl, Robert A. (2002), *La democracia y sus críticos*, Barcelona-Buenos Aires-México, Paidós.

Friedman, John (1986), "The world city hipotesis" en *Development and Change*.

Gulick, Luther (1999), "IX. Notas sobre la teoría de la organización" en Jay M. Shafritz y Hide Albert C., *Clásicos de la Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica.

Ianni, Octavio (1996), *Teorías de la globalización*, México, Editorial Siglo XXI.

Jiménez Godínez, Miguel Ángel (2008), *Globalización, reestructuración industrial y descentralización en México. Un análisis del desarrollo regional 1980-2000*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Jonas, Andreu E. G. y David Wilson (1999), *The urban growth machine. Critical perspectives, two decads latter* [en línea] New York, State University of New York Press disponible en: http://books.google.com.mx/books?id=aTgEaZAfnv8C&pg=PA59&lpg=PA59&dq=Cox+y+A+-Mair&source=bl&ots=DBWwbRAHPu&sig=kAgd1HOG0GvJDV-D7PtjmK7Zt4Uw&hl=es419&sa=X&ei=wLXRUfCQNseHyAG_zo-D4AQ&ved=0CCoQ6AEwAA#v=onepage&q=Cox%20y%20A%20Mair&f=false [consultado en agosto de 2013].

Jouve, Bernard y Chiristian Lefévre (2004), *Metrópolis ingobernables. Las ciudades europeas entre la globalización y la descentralización*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 183 pp.

Lefévre, Christian (2001), "Actores económicos y políticos en las reformas institucionales de las metrópolis europeas" en *Revista Gestión y análisis de políticas públicas*, núm. 20, enero/abril, pp. 3-21.

Metcalfe, Les (1996), "XII Coordinación de políticas internacionales y reforma de la administración pública" en Bernardo Kliksberg (comp.) *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, México, INAP/Fondo de Cultura Económica.

Olías De Lima, Blanca (2001), "La evolución de la nueva gestión pública" en Blanca Olías de Lima, *La nueva gestión pública*, Madrid, Prentice Hall.

Oliver Costilla, Lucio F. (1998), "El Estado latinoamericano ante la mundialización del capital" en *Estudios Latinoamericanos. Nueva época*, año V, núm. 9, enero-junio, 39-65, pp. 216.

Prats I. Catalá, Joan (2005), "La construcción social de la gobernanza" en José María Vidal Beltrán y Joan Prats I. Catalá, *Gobernanza. Diálogo euro-iberoamericano*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas/NAP.

Ramírez Velázquez, Blanca Rebeca y José Tapia Blanco (1999), "Globalización o escalas en el análisis territorial" en Patiño Tovar y Jaime Castillo Palma (comps.) *Globalización y reestructuración territorial, 2° Congreso: Investigación urbana y regional RNIU*, México, UAM-X-RNIU.

_____ (2003), *Modernidad, posmodernidad, globalización y territorio*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco/Porrúa.

Rifkin, Jeremy (2000), *La era del acceso: la revolución de la nueva economía*, Barcelona-Buenos Aires-México, Paidós.

Rose, Richard (1999), *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica.

Rosique Cañas, José Antonio y Janette Góngora Soberanes (2008), "Descentralización postergada, ¿por qué? El caso de la educación básica en el Distrito Federal" en *Veredas. Revista de pensamiento sociológico*, Número Especial, pp. 119-146.

Rosique Cañas, José Antonio (2003), *Megalópolis y gobernabilidad en el México central*, México, UNAM-FCPS.

_____ (2004), "Organismos internacionales y globalización de la gestión metropolitana" en *Veredas. Revista de pensamiento sociológico*, núm. 9, pp. 164-184.

_____ (2005), "Regiones metropolitanas y régimen institucional: los casos de París y de la Ciudad de México" en *Veredas. Revista de pensamiento sociológico*, núm. 11, pp. 31-55.

_____ (2006), *Ciudad de México: La megalópolis ingobernable*, México, FCPS-UNAM-UAM-Xochimilco-Fundamespa y Épica.

Smits, Florens (2003), *France, un territoire de l'Union européenne*, París, Hatier.

Soja, W. Edward (2008), *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*, Madrid, Traficantes de Sueños.

Taylor, Peter J. y Colin Flint (2002), *Geografía política. Economía-mundo, Estado-nación y localidad*, Madrid, Tramas Editorial.

Tershorst, Pieter (2004), "Continuidades y cambios de los regímenes urbanos; el caso de Ámsterdam" en Christian Lefévre, *Las megalópolis ingobernables. Las ciudades europeas entre la globalización y la descentralización*, Madrid, INAP.

Umaña, Nidia María (2000), *Relaciones intergubernamentales, coordinación y gestión urbana en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: el caso de la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad*, Tesis de maestría en Estudios Demográficos y Desarrollo Urbano, México, El Colegio de México.

Uvalle Berrones, Ricardo (1999), "La importancia de lo público en la vida del Estado" en *Revista Iztapalapa*, núm. 46, Políticas Públicas para el siglo XXI, pp. 53-66.

Vasseur, Frédéric (1999), *La mairie de Paris*, París, Presses Universitaires de France.

Vidal Beltrán, José María y Joan Prats I. Catalá (2005), *Gobernanza. Diálogo euro-iberoamericano*, Madrid, INAP-COLEX.

Ward, Peter M. (1996), "Problemas actuales en el gobierno y la administración de las megaciudades latinoamericanas" en *Gestión y política pública*, núm. 1, primer semestre, México, CIDE, pp. 127-149,

Weber, Max (2002), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.

Wikipedia (2006), "Medio ambiente" [en línea] disponible en: http://es.wikipedia.org/wiki/Medio_ambiente [consultado en agosto de 2013].

_____ (2013), "Greater London" [en línea] disponible en: http://en.wikipedia.org/wiki/Greater_London [consultado en agosto de 2013].

El redescubrimiento del papel de la burocracia en el modelo de gobernanza

Miguel Moreno Plata

INTRODUCCIÓN

En la teoría de la administración pública contemporánea coexisten diversos enfoques, de los cuales sobresalen los paradigmas burocráticos y los llamados modelos posburocráticos, entre los que se encuentran la Nueva Gestión Pública (NGP) y la gobernanza.

La mayoría de estos aportes teóricos se presentan como un proceso cognoscitivo de naturaleza lineal, es decir, su adopción presupone la exclusión de los modelos anteriores. En otras palabras, la superioridad paradigmática de estos enfoques emergentes se da como un hecho frente a los modelos clásicos. De ahí que su adopción acrítica resulte discutible, principalmente en los países en desarrollo, en donde la realidad de la administración pública se caracteriza fundamentalmente por un escaso desarrollo de la organización burocrática. En este contexto, se plantea la necesidad de explorar caminos alternos a los desarrollos teóricos provenientes de los países industrializados.

En esta tesitura coincidimos con aquellos pensadores como Olsen (2005) cuando abordan líneas de investigación que tienen como objetivo básico el redescubrimiento del análisis weberiano en el contexto de las sociedades modernas, lo que implica la reconciliación de las lógicas y principios fundamentales de los paradigmas más trascendentales de la administración pública contemporánea

–burocrático, (NGP) y gobernanza– a través de la construcción de un gran marco teórico para las sociedades del primer cuarto del siglo XXI. El autor también nos advierte acerca de un error bastante recurrente en la evolución de las principales teorías de la administración pública, toda vez que se suelen analizar los nuevos paradigmas en términos de un desarrollo lineal, lo que implica la superación absoluta de los avances teóricos precedentes, cuando quizá lo más recomendable sea repensarlo como procesos contradictorios, cíclicos, esto es, con retrocesos, rupturas y transformaciones.

Así, nuestra hipótesis principal es la siguiente: el desarrollo de los paradigmas emergentes en la administración pública contemporánea se encuentra condicionado por las limitaciones derivadas de la racionalidad burocrática y sus principales dicotomías, tales como la oposición democracia/eficacia. La hipótesis secundaria: estas dicotomías no son exclusivas del modelo burocrático sino que las mismas trascienden hacia los paradigmas posburocráticos, incluyendo al modelo de gobernanza.

De esta manera, las preguntas centrales de esta investigación son: desde la perspectiva de las principales dicotomías del modelo burocrático ¿cuáles son las principales limitaciones de los paradigmas posburocráticos? ¿cómo influyen dichas dicotomías en el desarrollo y posibilidades del modelo de gobernanza?

A partir de una de las principales dicotomías del modelo burocrático, es decir, la oposición democracia/eficacia, la teoría de la administración pública se desarrolla básicamente a partir de dos posturas contrapuestas, por un lado, se encuentra el discurso de la cientificidad de las acciones del gobierno, es decir, la búsqueda de la eficacia y la eficiencia; y por el otro, el enfoque relativo a la preocupación por la capacidad de control de tales acciones, derivado del carácter democrático de las sociedades modernas. Así, en el debate académico actual, existe una diversidad de enfoques que, desde diferentes perspectivas, defienden o rechazan algunos de estos dos aspectos centrales de la teoría a partir de dos extremos analíticos: la eficiencia o la legitimidad democrática; con ello surgen también dos líneas argumentales principales, es decir, "los que buscan la legitimidad para la acción y los que buscan la racionalidad en la acción" (Ramírez de la Cruz y Ramírez Macías, 2010: 110, 116).

En este contexto, otro referente fundamental son los modelos teóricos híbridos. La perspectiva del hibridismo se desarrolla a partir de un conjunto de proposiciones fundamentales. La proposición central es que la efectividad de las administraciones

públicas depende del "hibridismo", esto es, de un equilibrio integrado entre modelos diferentes (y a veces contradictorios). Para algunos autores estos modelos son el resultado de la integración de diversos elementos como la capacidad burocrática (jerarquía, formalidad, etcétera), las "señales de mercado" (que dan cuenta de la relación entre los costos y los beneficios, facilitando la asignación eficiente de recursos) y la participación democrática para asegurar que las políticas públicas reflejen las necesidades reales del ciudadano común, y que los procesos administrativos sean transparentes y responsables (Evans, 2003: 2).

Por otra parte, también es preciso reconocer que en la era moderna la burocracia sigue siendo una pieza elemental en la configuración de la administración estatal. Lo anterior refuerza la tesis weberiana en el sentido de considerar a la burocracia como algo (aún) inevitable, pues en su análisis, Weber no halló evidencia histórica acerca de alguna burocracia que hubiese sido destruida, salvo en contextos de una decadencia general. Lo anterior conlleva el reto de "resolver la cuestión paradigmática de hallar el equilibrio adecuado entre la capacidad administrativa y el control democrático" (Lynn, 2004:124 y 25) lo que resulta aplicable para el modelo de gobernanza, cuyo eje central de análisis es precisamente la participación democrática de la ciudadanía en las políticas.

En este contexto es preciso reconocer que, de entrada, cualquier paradigma alternativo se enfrenta al reto de la complejidad conceptual. Así, el modelo de gobernanza sólo puede entenderse a plenitud a través del análisis de categorías tales como eficacia, eficiencia y democracia, las primeras delineadas en buena medida en los contornos del paradigma burocrático, y la tercera reacuñada en el marco del modelo de gobernanza.

En este sentido, la argumentación central de este estudio se desarrolla, en buena medida, a partir de la exploración de los principales puntos de encuentro entre el paradigma burocrático y el modelo de gobernanza, considerando que en muchos aspectos se trata de paradigmas complementarios más que excluyentes.

LOS PRINCIPALES REFERENTES DEL PARADIGMA BUROCRÁTICO. EL SIGNIFICADO DE LA BUROCRACIA

En este estudio nos enfocaremos al análisis del modelo burocrático de Weber, centrado en la sociología de la dominación teorizada por este gran pensador alemán. Este paradigma tradicional forma parte de lo que se conoce como enfoque clásico de la administración pública; sin restar importancia a las aportaciones de

Wilson acerca de la ya clásica distinción entre política y administración.[1] Adquiere particular relevancia para este estudio en razón de que forma parte de uno de los pilares centrales de la teoría de la administración contemporánea: el relativo a la dicotomía política-administración, el cual se traduce en la ya también clásica antinomia democracia/eficiencia (Carrillo, 2004: 24).

Hablar de burocracia es referirse a un concepto polisémico. A menudo se le emplea como una "expresión peyorativa o como una etiqueta para designar a cualquier organización pública o, simplemente, cualquier organización formal a gran escala" (Olsen, 2005: 1). Por esta razón, una tarea primigenia es su precisión conceptual, a través de algunas aproximaciones.

En este trabajo utilizaremos tres connotaciones fundamentales para establecer algunos de los principales referentes del citado paradigma. La primera acepción es la de una organización con ciertos atributos específicos: formalizada, jerarquizada, especializada, división funcional de trabajo, jurisdicción delimitada, actuación estandarizada e impersonal. En segundo lugar, la burocracia implica la existencia de un personal con un servicio profesional de carrera, soportado en un sistema meritorio. En tercer lugar, también presupone una extensa estructura normativa y organizacional, es decir, un orden político racional, legal y legítimo que se expresa y sintetiza en el derecho estatal que garantiza dicho orden (Olsen, 2005: 1 y 2).[2]

Así, *grosso modo*, la teoría burocrática denota un conjunto de ideas cuyo supuesto básico es el control y la racionalidad legal como atributos esenciales. Sin embargo, las interpretaciones son variables dependiendo si se concibe como un instrumento o como una institución, o bien, si se piensa en términos de un "tipo ideal" o como aproximaciones empíricas. Desde la perspectiva instrumental, la burocracia es vista como un instrumento racional para la ejecución de órdenes

[1] A decir de Wilson: la administración se halla fuera de la esfera propia de la política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. La política comprende el estudio de la actividad del Estado "en cosas grandes y universales", mientras que la administración es "la actividad del Estado en cosas Individuales". La política es, pues, el dominio especial del estadista, y la administración lo es del funcionario técnico. Otra cuestión que hay que tener en cuenta es la distinción entre las cuestiones constitucionales y administrativas, es decir, entre los aspectos gubernamentales esenciales y aquellos que son meramente instrumentales. Así, para dicho autor: "La administración pública es la ejecución detallada y sistemática del derecho público. Cada aplicación especial, particular, de la ley general, es un acto de administración" (Wilson: 1982: 91 y 92).

[2] De ahí que como lo señala Prats, los supuestos conceptuales del paradigma del Derecho Administrativo se correspondan plenamente con el sistema de dominación legal –racional formulada por Weber– (Prats, 1995: 98).

de líderes políticos, por lo que es un aparato organizacional en cuya base se encuentra la eficiencia en el cumplimiento de los propósitos predeterminados y cuya legitimidad administrativa se fundamenta en la naturaleza técnica de las tareas.[3] Según el enfoque institucional, "la administración se basa en el imperio de la ley, en procedimientos debidos, en códigos de comportamiento adecuado", por lo que, como institución parcialmente autónoma, la burocracia tiene legitimidad para no subordinarse incondicionalmente a las órdenes de los líderes y oponerse a los intereses organizados. Por su parte, el "tipo ideal", teorizado por Weber, enfatiza la superioridad técnica y la racionalidad de los procedimientos de la burocracia. Finalmente hay que señalar que el enfoque de aproximaciones empíricas subraya el hecho de que ninguna organización pública llega a ser una burocracia plenamente desarrollada, pues en la realidad lo que existe es un desarrollo organizacional sustentado en aproximaciones sucesivas al "tipo ideal" (Olsen, 2005: 2 y 3).

Dicho lo anterior, en el siguiente apartado procederemos al análisis del "tipo ideal", explorando los principales contornos teóricos señalados por Weber, con la finalidad de aportar elementos para la delimitación de la base conceptual principal del modelo burocrático: la legitimidad racional legal.

Como ya lo señalamos, en la ciencia social contemporánea, el término *burocracia* se utiliza para designar a un tipo general de organización que, desde diversos aspectos significativos, se distingue de otros tipos de organización. Dicho concepto se emplea en dos sentidos: uno, el popular, es connotativo, emocional, impreciso; el otro es denotativo, analítico, preciso. En las siguientes páginas evocaremos algunos pasajes de las principales obras de Max Weber; dichos apartados son parte de lo que se conoce como "una formulación clásica de las características de la organización burocrática". A pesar de que diversos desarrollos teóricos posteriores han criticado, complementado o reorientado la formulación inicial del paradigma burocrático, consideramos que el análisis original resulta significativo para nuestro objeto de estudio (Waldo, 1982: 57).

[3] Para los fines del presente trabajo utilizaremos el concepto de eficiencia como "relación existente entre los recursos aplicados y el producto final obtenido. Es la razón entre el esfuerzo y el resultado, entre gastos e ingresos, entre el costo y el beneficio resultante. Está dirigida hacia la mejor manera de hacer las cosas a fin de que los recursos (humanos, tecnológicos y financieros) sean aprovechados de la mejor manera posible". En este contexto, el término eficacia se identifica con la "capacidad de cumplir en el lugar, tiempo, calidad y cantidad con las metas, propuestas, objetivos establecidos y producir los efectos deseados dentro de un ámbito de incidencia específico" (Anaya Cadena, 1997: 156 y 157).

EL PARADIGMA BUROCRÁTICO SEGÚN EL "TIPO IDEAL"

En primer lugar hay que advertir que Weber pone el acento del proceso de racionalización occidental en el Estado de corte racional como el único terreno sobre el cual prospera el capitalismo moderno.[4] Dicho Estado se apoya en una burocracia especializada y en un derecho racional, por lo que los funcionarios formados conforme a este derecho son técnicos de la administración, y por lo mismo, superiores a todos los demás miembros de la sociedad (Weber, 1978: 286 y 289).

Weber, en primer lugar, señala a la dominación legal como uno de los tres tipos puros de dominación legítima (las otras dos son el tradicional y el carismático), con los atributos esenciales de competencia limitada, racional y objetiva. De esta suerte establece como categorías fundamentales: a) un ejercicio continuado de funciones dentro de una competencia; b) el principio de jerarquía administrativa; c) la existencia de un conjunto de reglas; d) una formación profesional; e) el principio de la separación plena entre el cuadro administrativo y los medios de administración; y f) el principio administrativo de atenerse al expediente. Según este autor, esta dominación legal puede adoptar formas muy distintas, siendo la burocracia la estructura pura de dominación del cuadro administrativo, cuya totalidad se compone de cuadros administrativos con atributos esenciales que se identifican con las principales categorías de esta clase de dominación: jerarquía administrativa rigurosa, competencias rigurosamente delimitadas, calificación profesional como base del nombramiento, retribución fija y en dinero, y una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa (Weber 1974:174-176).

Así, para Weber, la administración burocrática pura es la forma más racional de la dominación legal, básicamente por la precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; capacidad de cálculo; intensidad y extensión en el servicio; aplicabilidad universal a todas las tareas y perfección técnica para óptimos resultados; siendo el gran instrumento de esta marcada superioridad de la administración burocrática el saber profesional y especializado. Por ello, la razón decisiva que explica el progreso de la organización burocrática es esta superioridad técnica: "Un mecanismo burocrático perfectamente desarrollado actúa con relación a las demás organizaciones de la misma forma que una máquina con relación a los métodos no mecánicos de fabricación" (Weber, 1974: 178, 730).

[4] Así, Max Weber pone de manifiesto la íntima relación entre la economía de la sociedad industrial y la forma burocrática de la administración, subrayando la necesidad del capitalismo decimonónico de contar con una administración experta y previsible (Bullinger, 1996: 151).

Con respecto a la relación entre democracia y administración, Weber establece algunos referentes importantes que pueden ayudarnos en el análisis de la relación entre dichas categorías en las sociedades contemporáneas. En primer lugar, señala que la democratización real o formal de la sociedad es una base especialmente favorable, pero en modo alguno la única posible, para los fenómenos de la burocratización. La democracia se enfrenta con esta cuestión desde dos perspectivas: por una parte, significa una selección de las personas calificadas procedentes de todas las capas sociales en lugar del dominio ejercido por las antiguas clases privilegiadas. Por otra, la democracia también teme el nacimiento de una casta privilegiada, por lo que lucha contra este proceso de burocratización (Weber, 1974: 743, 750).

Asimismo, llama la atención el hecho de que Weber, al reconocer que la estructura burocrática es en todas partes un producto tardío, subraya que en su desarrollo histórico la organización burocrática no sólo ha tenido que dominar los obstáculos relativos a la nivelación social que exige, sino que también con ella se han cruzado y se entrecruzan formas de estructura administrativa que se basan en principios heterogéneos, no debe perderse de vista el hecho de la continuidad e interacción mutuas de todos estos principios de organización, por lo que sus "tipos puros" "deberán ser considerados como casos indispensables y en especial valiosos para el análisis, entre los cuales, la realidad histórica, manifestada casi siempre en formas mixtas, se ha movido y aún se mueve" (Weber, 1974: 752). Conviene resaltar lo externado por Weber a la luz de los principales modelos de administración pública en la época contemporánea. En efecto, el profesor de Heidelberg llama la atención en el sentido de los peligros inherentes a confundir las "formas puras" (tipo ideal) con las formaciones históricas de las administraciones públicas.

Con respecto a la relación entre dirección política y burocracia, cabe subrayar que el citado autor enfatiza el hecho de que la evolución histórica de la organización burocrática guarda una conexión íntima con el desarrollo del capitalismo moderno (Weber, 1974: 1061, 1062). En este contexto, el reclutamiento de los cuerpos administrativos resulta fundamental en la formación del Estado racional, toda vez que:

> El desarrollo del funcionarismo moderno en un cuerpo de trabajadores intelectuales altamente calificados y capacitados profesionalmente por medio de un prolongado entrenamiento especializado, con un honor de cuerpo altamente desarrollado en interés de la integridad, sin el cual gravitaría sobre nosotros el peligro de una terrible corrupción o de una mediocridad vulgar, que amenazaría

> al propio tiempo el funcionamiento puramente técnico del aparato estatal, cuya importancia, mayormente con una socialización creciente, ha ido aumentando sin cesar y seguirá haciéndolo (Weber, 1974: 1068).

Así, Weber nos advierte acerca del hecho de que la elección popular de funcionarios altera la subordinación jerárquica, ya que éstos tienen una posición relativamente autónoma respecto del funcionario superior; subrayando la eficiencia y preparación técnica del funcionario designado por cualidades puramente funcionales con respecto de los funcionarios por elección. "En consecuencia, las elecciones populares del jefe administrativo, y también de sus funcionarios subordinados, alteran la calificación experta del funcionario y el funcionamiento riguroso del aparato burocrático" (Weber, 2011: 15, 17).

Desde la perspectiva del progreso histórico e incontenible de la burocratización, la exploración acerca del desarrollo futuro de dicho paradigma, Max Weber vislumbra tres retos fundamentales, a saber: a) el mantenimiento de un espacio irreductible de movimiento y libertad individual dentro del cuadro administrativo; b) la deseable existencia de fuerzas capaces de mantener dentro de ciertos límites razonables a la burocracia estatal; y c) la precisión de los límites de la burocracia, debiendo distinguirse entre el espíritu del "funcionario" con respecto del "político", lo que conlleva la precisión de límites, principalmente en cuanto a la forma de la actuación; subrayando que esto último es lo que justifica que al político no se le exija una calificación de formación profesional como ocurre con los funcionarios *stricto sensu* (Weber, 1974: 1075).

En este orden de ideas, el poder de una burocracia en expansión dentro de una estructura política refleja la contraposición de dos elementos: por una parte, se encuentra el jefe político, de elección popular, y por la otra, los miembros del aparato burocrático. De esta manera, el líder político se enfrenta con el funcionario adiestrado, quien forma parte de la jerarquía de una estructura burocrática, por lo que aquél está en la situación del "aficionado" frente al "experto"; lo que se ve aun en un sistema político provisto de mecanismos democráticos tales como la iniciativa legislativa o el plebiscito (Weber, 2011: 92, 93). De esta suerte, el autor nos advierte, una vez más, acerca de los límites difusos entre la eficacia y la democracia, como lo puntualizaremos en los siguientes apartados.

En este contexto la pregunta obligada es ¿cuál ha sido la principal aportación de Weber a la teoría de la administración pública? La respuesta podría ser en el sentido de que nos ofrece una teoría de la burocracia que encaja perfectamente

con la definición del objeto de estudio de los pensadores clásicos. En atención al objeto de estudio de este trabajo, conviene destacar las siguientes características centrales de la teoría burocrática: la legitimidad basada en un orden racional-legal sirve de fundamento de las relaciones entre políticos, burócratas y ciudadanos; con ello, Weber identifica las posibles disfunciones del proceso de burocratización al plantear el problema relativo a la tensión entre burocracia y democracia (Carrillo, 2004: 28).

EXPLORANDO LOS LÍMITES DE LA BUROCRACIA: LA DICOTOMÍA POLÍTICA/ADMINISTRACIÓN

Siguiendo a Olsen (2005) formularemos una pregunta estratégica que nos ayude a dimensionar la complejidad teórica de la administración pública desde los principales paradigmas modernos. ¿Es acaso la burocracia un dinosaurio organizacional condenado irremediablemente a la extinción en las sociedades dinámicas y complejas de las primeras décadas del siglo XXI? En este contexto, el debate acerca de la obsolescencia del paradigma burocrático adquiere bríos renovados. Según Olsen, resultan cuestionables las ideas sobre la extinción del enfoque burocrático como parte fundamental del Estado moderno, pregonando el salto paradigmático desde la burocracia hacia enfoques identificados con ciertos modelos emergentes como la NGP o la gobernanza (Olsen, 2005: 1).

En el modelo burocrático de Weber subyace la persistencia de la dicotomía entre política y administración, la cual se manifiesta fundamentalmente en la tensión existente entre la racionalidad sustantiva de la búsqueda de intereses y la racionalidad instrumental o formal del ejercicio de la autoridad. Weber no propone una teoría funcional en cuanto a la integración entre política y administración, ya que su análisis organizacional privilegia el carácter dicotómico de las formas burocráticas, mientras que en su análisis sociológico subraya la naturaleza dicotómica del Estado burocrático. Así, este autor acepta, en lo fundamental, el carácter insoluble del conflicto entre política y administración, es decir, entre la razón sustantiva e instrumental (Falcão Martins, 1997: 8).

En el contexto de la gestión contemporánea de gobierno, lo que está en juego es precisamente una especie de influencia burocrática sobre la práctica política y de influencia política sobre la práctica burocrática, lo que no indica necesariamente una integración funcional entre política y administración que pudiese allanar el camino de la referida dicotomía. Esta politización de la administración y burocratización de la política se debe a varias razones: en primer lugar, la

práctica de política burocrática no descansa fundamentalmente en los atributos estructurales de la democracia representativa, sino en el creciente predominio decisorio de la burocracia en el proceso. En segundo lugar, la politización de la administración tampoco es el resultado de nuevos criterios de relevancia asimilados por la burocracia pública conforme a un patrón de racionalidad práctica y valorativa, sino más bien es resultado de un proceso en el que la típica acción estatal se torna menos confiable, al asimilar criterios de mercado, en el caso de la NGP (Falcão Martins, 1997: 8 y 9). De esta suerte, resulta fundamental avanzar hacia la construcción de una nueva teoría de la administración pública que no soslaye la tradicional dicotomía entre política y administración, entre burocracia y democracia, sino que, por el contrario, se sustente en la integración funcional de dichos elementos centrales de la acción pública moderna (Falcão Martins, 1997: 13). La respuesta a esta cuestión podría ser un modelo posburocrático que recuperara algunos elementos del paradigma burocrático y del modelo de gobernanza cuya contribución esencial a la teoría de la administración pública fuera la legitimidad democrática vía participación en los procesos de las políticas.

En este contexto, es de subrayarse la necesidad de construir o evolucionar hacia modelos organizativos que, sin renunciar a los valores representados por la legalidad, asuman las disfuncionalidades y traten de corregirlas mediante la introducción de valores, comportamientos y sistemas alternativos de los modelos emergentes en la administración pública contemporánea (tales como los valores provenientes de la NGP y la gobernanza) (Prats, 2005: 104). De lo anterior podemos establecer el hecho de que el talón de Aquiles de los modelos posburocráticos es, precisamente, la conciliación de la democracia y la eficiencia.

EL MODELO DE GOBERNANZA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Como ya lo señalamos, es necesario advertir acerca de las tentaciones teóricas que pretenden transitar del paradigma burocrático a los llamados modelos posburocráticos, a partir de una proclamada obsolescencia del modelo burocrático.[5] En este tenor, también es preciso señalar que la lógica posburocrática

[5] No hay que olvidar la advertencia de Omar Guerrero acerca de los modelos posburocráticos en el sentido que supone el uso común de términos como cliente, calidad, servicio, valor, incentivo, innovación, empoderamiento (*empowerment*) y flexibilidad. Estos términos están siendo utilizados por quienes aceptan explícitamente que el paradigma burocrático ya no es la fuente más relevante de ideas acerca de la gestión pública. "El término más apropiado para la nueva generación de extensa familia de ideas, acerca de cómo el gobierno hace productivas y responsables sus operaciones, es paradigma pos-burocrático". Este vocablo implica que el citado modelo es tan multifacético como su predecesor, el paradigma formulado por Max Weber (Guerrero, 2001: 5 y 6).

busca acercarse aún más a la neutralidad valorativa propuesta en el modelo burocrático, con base en la manipulación científica de la información para la toma de decisiones, más que en la impersonalidad de la autoridad racional legal (Ramírez de la Cruz y Ramírez Macías, 2010:152).[6]

En las últimas décadas del siglo XX, la teoría y la praxis de la administración pública experimentaron diversos cambios relacionados con la emergencia de paradigmas alternativos a los modelos tradicionales; tendencias que se perciben también en las primeras dos décadas del siglo XXI. Dentro de estos nuevos paradigmas se encuentran la NGP y la gobernanza. Los rasgos generales de la NGP denotan una filosofía gerencial dominante en la agenda de la administración pública, cuyo origen es el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia, para después extenderse hacia Canadá y Estados Unidos. La nueva gestión pública consiste en un movimiento de reforma del sector público, basado en el mercado como modelo de política y administración, cuyo sustento doctrinario está fundamentado en la opción pública, la teoría del agente principal, la gerencia de calidad total y la economía de costos de transacción (Guerrero, 2001: 5, 6).[7]

Así, mientras algunos administradores públicos y pensadores en la materia se daban a la tarea de dilucidar un modelo de administración empresarial aplicado al sector público, otros comenzaban a perfilar la corriente que llegaría a conocerse como gobernanza. "Aunque la literatura académica ha dado al término gobernanza una diversidad de significados, para nuestros propósitos la idea esencial es que el

[6] En este contexto, como señala Aron en su estudio introductorio de la obra *El político y el científico* (Weber, 1986: 10), pareciera persistir aquella vieja querella weberiana entre el político y el científico, es decir, la contraposición entre el quehacer del investigador y el comportamiento del político como hombre de acción, toda vez que a decir del mismo Weber, las virtudes del político son incompatibles con las del hombre de ciencia, sin dejar de reconocer que el saber objetivo, aunque no indispensable, es favorable para la acción.

[7] En este contexto, para Uvalle Berrones, la idea de gestión pública abarca un conjunto de medios que enlazan capacidades institucionales con el objetivo de articular la acción de la ciudadanía con los recursos, la información, la organización y las tecnologías del gobierno para la atención de problemas que demandan esfuerzos compartidos. Así, "la gestión pública no se refiere al rubro de los procedimientos o de las técnicas administrativas, sino que tiene como horizonte el cúmulo de problemas públicos" (Uvalle 1998: 10). La gestión pública no es lo administrativo sino que se refiere al carácter estructural de la administración pública para entenderla como una organización compleja inserta en un contexto social también de carácter complejo y dinámico. Como categoría de análisis alude a la conducción de una sociedad, por lo que sus atributos principales son la dirección, la conducción y la coordinación. Por ello, "sí la gestión pública es confinada a la noción reduccionista del management, se incurre en la idea superada de que la administración pública es únicamente el ámbito de lo estatal" (Uvalle Berrones, 1998: 17, 18).

gobierno deja de ser el actor autónomo y autoritario que era" (Peters, 2004: 71, 72). De esta suerte, el núcleo central de la teoría de la gobernanza apunta hacia una estructura y una acción gubernamental de carácter más horizontal, es decir, de colaboración entre los principales actores de la modernidad: estado, sociedad y mercado.

GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA: ALGUNAS APROXIMACIONES CONCEPTUALES

De entrada hay que advertir acerca de las dificultades derivadas de la complejidad que encierran los conceptos de gobernabilidad y gobernanza. El primero, traducido del inglés *governability*, y el segundo traducido al español del término *governance*. Esto significa que ambos conceptos (y sus respectivos objetos de estudio) reflejan enfoques de investigación y análisis distintos pero, al mismo tiempo, interdependientes. Lo cierto es que gobernabilidad y gobernanza son, en estricto rigor, conceptos diferentes, aunque entre ambos apenas exista una difusa, incluso tenue, frontera (Moreno Pérez, 2006: 36).

Por consiguiente, la gobernabilidad alude al sistema de capacidades que se generan para el desarrollo de la sociedad y la conservación del Estado. En ningún caso la gobernabilidad es una situación esperada, sino un conjunto de condiciones que permiten impulsar la vida social, a partir de acuerdos básicos que aseguran que los problemas y conflictos se traduzcan en oportunidades de cooperación, estabilidad y eficacia. Por su parte, el concepto de gobernanza indica que el desarrollo de la sociedad, además de histórico, dialéctico e institucional, no transita únicamente por la dirección trazada por las cúpulas, sino que se desenvuelve en el marco de la competencia, la pluralidad y la horizontalidad del poder, dando juego a las organizaciones de la sociedad civil en un esquema de autonomía, competencia, pluralidad e intercambios en la esfera política y económica (Uvalle Berrones, 2008: 112).

A partir de lo anterior se abren dos líneas de investigación: en la gobernabilidad se analiza la posibilidad de que la sociedad sea dirigida, en medio de la crisis del Estado y el proceso de desafección ante la política.[8] En cambio, en la gobernanza

[8] En el contexto de las sociedades contemporáneas, se observa un problema crítico de gobierno que se conoce como ingobernabilidad. Bajo esta perspectiva, la ingobernabilidad se plantea como un diagnóstico de inviabilidad e incapacidad de los gobiernos para responder a las demandas de bienestar que exige la sociedad al estado. Una perspectiva teórica parte de ciertas disfuncionalidades del estado, en la que se identifican tres versiones: "La primera visualiza a la ingobernabilidad como el resultado de una sobrecarga de exigencias sociales, que obstruyen los

se enfatiza la capacidad de dirección y coordinación de los gobiernos, en medio de entornos caracterizados por la incertidumbre y baja previsibilidad. En este tenor, resulta necesario detenerse en esta distinción no menor entre gobernabilidad y gobernanza. Así, mientras el estudio de la gobernabilidad se dirige a las instituciones políticas y actores clave, la *gobernanza* tiene un campo de estudio multidireccional, asociado a diferentes ámbitos, actores, niveles de gobierno y entornos (locales, subnacionales, nacionales, supranacionales). Por ello, la *gobernanza* se refiere a los patrones, estructuras y reglas del juego mediante las cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo procesos de intercambio, coordinación, control, interacción y toma de decisiones (Moreno Pérez, 2006: 37).

LA GOBERNANZA COMO GOBIERNO INTERACTIVO

El profesor Kooiman ha desarrollado una interesante línea argumental, en donde la idea central es que la gobernanza de las sociedades modernas es una combinación de todo tipo de actividades y estructuras de gobierno. Para este autor, el punto de partida de la noción de gobernanza es el concepto de gobierno interactivo o sociopolítico, por éste último debe entenderse:

> Los acuerdos con los que tanto los actores públicos como los privados persiguen solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales, preocuparse por las instituciones sociales en las que estas actividades de gobierno tienen lugar y formular los principios de acuerdo con los que estas actividades se llevan a cabo. El término gobernanza denota ideas conceptuales o teóricas sobre este tipo de actividades de gobierno (Kooiman, 2004: 172).

Desde esta perspectiva, la gobernanza se percibe fundamentalmente como un paradigma emergente en el ámbito de las ciencias sociales, teniendo su base en las complejas y dinámicas interdependencias sociales. La ampliación de las cadenas de interacción provoca y requiere de la multiplicación del número de actores sociales, incluyendo la modificación de la tradicional línea divisoria entre lo público y lo

procesos gubernamentales de respuesta del Gobierno y merman la capacidad del servicio público. Gobernabilidad e ingobernabilidad son identificados como partes del mismo proceso político, la primera como función, la segunda como disfunción". La segunda observa a la ingobernabilidad como un problema derivado de la insuficiencia de ingresos fiscales del Estado, mientras que en la tercera, la ingobernabilidad es concebida como el producto de la crisis de gestión del gobierno. Así, "La sobrecarga de demandas sociales, el déficit fiscal y la crisis de racionalidad, son problemas cuya índole debe buscarse en la gestión política y administrativa; son problemas de Gobierno en particular, no problemas del Gobierno en general, cuya causa se puede atribuir a deficiencias de implementación de políticas" (Guerrero, 1995: 71, 77).

privado. Lo anterior implica, básicamente, cambiar la noción de gobernar como algo naturalmente unidireccional; de los gobernantes a los gobernados, hacia un modelo bidireccional; como una relación mutuamente influyente entre dos o más entidades, por lo que se tienen en consideración tanto aspectos, problemas y oportunidades del sistema de gobierno como del sistema a gobernar. "Esto es lo que llamamos gobernanza sociopolítica o gobernanza interactiva, fundada sobre interacciones amplias y sistémicas", aplicándose tanto a las interacciones público-público como público-privado (Kooiman, 2004: 172, 175).

En este contexto cada interacción consiste en procesos y estructuras. El elemento *proceso* se refiere al aspecto de acción de las interacciones; por lo que los procesos son el resultado de la capacidad de actuación de los actores sociales. En cambio, el aspecto estructural muestra el marco contextual material, socio-estructural y cultural en el que se presentan las interacciones, por lo que puede ser considerado como el conjunto de circunstancias que limitan, amplían y, al mismo tiempo, condicionan el nivel de las citadas interacciones; por lo que se compone de aquellas instituciones, estructuras sociales, reglas e infraestructura material y tecnológica con capacidad para condicionar el curso de las mismas interacciones. Visto así, la gobernanza implica, básicamente, la posibilidad de atravesar los "límites entre entidades separadas (como las que existen entre gobernantes y gobernados) centrándose en las interacciones trans-límite entre ellos" (Kooiman, 2004: 176).[9]

Desde esta perspectiva, las necesidades y las capacidades se perciben como procesos interdependientes, por lo que la capacidad que tiene un sistema por gobernar está claramente conectada a sus procesos de gobernanza y de gobernación. Así,

[9] Un aspecto interesante de la teoría sociopolítica de Kooiman es la clasificación de las interacciones, quien distingue las siguientes categorías: a) Autogobernación (*self-governing*). La característica primaria de esta modalidad es la existencia de interacciones sociopolíticas de carácter caótico y fluido, en donde la organización es autónoma, es decir, el sistema es cerrado, sin ninguna entrada o salida aparente. b) Co-gobernación (*co-governing*). Se centra en las formas horizontales, esto es, los actores cooperan y se coordinan sin un actor dominante; cuyos conceptos centrales son coordinación, cooperación y colaboración.
El análisis se realiza en diferentes niveles de organización social: micro, meso y macro. En el nivel micro se aplica el concepto de colaboración, mientras que la coordinación se reserva para el nivel meso, en el que los actores son organizaciones, en el que los acuerdos son de naturaleza intra o interorganizacional; mientras que a nivel estructural esas interacciones se presentan entre sectores o subsectores sociales. El nivel macro de interacciones puede identificarse con los mecanismos de interacción entre el Estado, el mercado y la sociedad. c) Gobernación jerárquica (*hierarchical governing*). Bajo esta categoría se agrupan las interacciones más formalizadas entre el Estado y los ciudadanos individual o grupal. Esta modalidad tiene raíces históricas, influenciadas por Max Weber (Kooiman, 2004: 179, 180, 181 y 183).

vemos que el concepto de gobernación se encuentra fuertemente vinculado al de gobernanza; por lo que ésta puede verse como la pauta o estructura que emerge en un sistema sociopolítico, como el resultado conjunto de los esfuerzos de interacción de todos los actores (Prats, 2005: 137, 138).

En este contexto, se denomina gobernanza al proceso en el que la definición del sentido de dirección de la sociedad, de las formas de organización para la resolución de los problemas públicos, y del modo en que se distribuyen los costos y beneficios ya no es obra exclusiva del gobierno, sino que es el resultado de la interacción/corresponsabilidad y asociación entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales, en el que dichos actores juegan roles diversificados, con acoplamientos y desacoplamientos cambiantes, según la naturaleza de los problemas y las circunstancias sociales (Aguilar, 2007: 10).

También cabe señalar que los actuales contextos complejos y dinámicos demandan la aplicación de modos de gobernanza mixtos, privilegiando diferentes combinaciones de interacciones entre lo público y privado. En este tenor, la utilidad de la gobernanza se orienta hacia el análisis de problemas y oportunidades en contextos ubicados en la frontera entre el Estado, el mercado y la sociedad civil (Kooiman, 2004: 191). De esta manera, la gobernanza es básicamente una herramienta analítica y descriptiva, pero, en la medida en que también puede verse como el resultado de las intervenciones de los diversos actores, también adquiere una dimensión normativa (Prats, 2005: 137).

De lo anterior podemos establecer que el concepto de gobernanza alude a un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico, caracterizado por un mayor grado de interacción entre el Estado y los actores no estatales, es decir, se basa en la interacción constante entre actores autónomos y redes organizacionales. Así, "en su expresión más general, la gobernanza se refiere a un cambio en el equilibrio entre Estado y la sociedad civil, en el que se pone el acento en la ciudadanía activa y la vincula, en definitiva, a debates más amplios", principalmente en lo que respecta a algunas categorías tales como democracia deliberativa, comunitarismo y visión neorepublicana de la sociedad civil (Natera, 2004: 6, 10).[10]

[10] Al apoyar la deliberación pública como método, los defensores de la democracia deliberativa se oponen no sólo a versiones elitistas o pluralistas de la democracia, sino también a las versiones "populistas". Ahora bien, la pregunta que uno debe hacerse, entonces, es por qué se le debe otorgar tanta importancia a la deliberación, como etapa necesaria de cualquier proceso de toma de decisiones. Los defensores de la democracia deliberativa dan varias razones al respecto. La deliberación puede

LA GOBERNANZA Y LAS REDES DE POLÍTICAS

Lo expuesto en los apartados precedentes nos induce a pensar en la gobernanza como gestión de redes. La cooperación entre el Estado y la sociedad civil se presenta en diversas modalidades, en principio, se distinguen dos mecanismos generales de interacción: por una parte, los típicos acuerdos neocorporativistas, esto es, las negociaciones institucionalizadas entre el Estado, las empresas y los trabajadores organizados en la política macroeconómica; y, por la otra, los mecanismos de autoorganización o "autorregulación" de la sociedad, mediante los cuales los actores privados asumen algunas funciones reguladoras que, en definitiva, son de interés público, y que le han sido "delegadas" por el mismo Estado (Natera, 2004: 11).

En cualquier caso, el espacio más importante de cooperación Estado-sociedad es la red de actores públicos/privados en niveles específicos o sectores de las políticas; por lo que la idea de gobernanza se vincula de forma predominante con la gestión de las citadas redes de actores individuales o colectivos de diversa naturaleza. De esta manera, en las redes de políticas, el Estado y la sociedad se acoplan de modo flexible, y la interacción en el interior de la red puede producir el consenso necesario para facilitar el diseño e implementación de políticas, por lo que una de las principales aportaciones del modelo de gobernanza es precisamente su capacidad de innovación (Natera, 2004: 12), aunque son discutibles sus aportaciones desde el ángulo de la eficacia de las políticas, como lo puntualizaremos en el siguiente apartado.

Desde esta perspectiva se puede concebir a la política pública como un microescenario poblado de estructuras políticas-administrativas, valores y actores específicos. En este escenario, emerge el enfoque de la "política pública sustentada en el modelo reticular: una red de estructuras y actores configurada alrededor de un sector determinado de acción gubernamental". Así, "las redes presentan una forma organizativa plana y horizontal en contraste a las organizaciones verticales

contribuir a descubrir errores lógicos y fácticos en el razonamiento de los que toman parte de la discusión. La deliberación puede ser importante no sólo por esta función "negativa" de prevenir errores, sino también por sus efectos "positivos" en la provisión de información, contribuyendo así a expandir las alternativas. Esto es, la discusión puede impedir (o prevenir) la adopción de decisiones parciales o sesgadas. Otro importante beneficio de la discusión deriva de su carácter educativo. El proceso deliberativo provee una excelente oportunidad para la autoeducación de quienes debaten; contribuyendo también al mejoramiento del razonamiento y el desarrollo de las capacidades cívicas (Gargarella, 2011: 3).

y jerarquizadas" (Natera, 2004: 12 - 13), que caracterizan a los modelos precedentes –burocracia y NGP–. De esta manera, el mecanismo de coordinación que caracteriza a las redes es, por definición, la confianza entre sus integrantes, lo que la diferencia de los mecanismos empleados por la burocracia (jerarquía) y la NGP (precio y calidad). Según este enfoque, la "gobernanza por redes" o "gobernanza participativa" adquiere el carácter de sistema (*governance system*), misma que en razón de la sinergia de recursos públicos, privados y sociales incrementa la claridad, capacidad y eficacia directiva de una sociedad (Aguilar, 2007: 11).

Desde un enfoque político-administrativo, la gobernabilidad es la cualidad de un sistema social para que sus actores estratégicos consientan en la adopción de decisiones conforme a ciertas reglas y procedimientos. Así, el análisis de la gobernabilidad de un sistema implica el de su gobernanza, es decir, el descubrimiento del mapa de actores, expectativas, conflictos, estructuras y procesos de interacción en las políticas públicas (Prats, 2005: 139). Recapitulando, una categoría central para la cabal comprensión del modelo de gobernanza es la nueva noción de gestión pública, particularmente desde la perspectiva de espacio ampliado y constantes interacciones entre el Estado, la sociedad y el mercado como instituciones centrales de la modernidad, a partir de las mencionadas nociones de eficacia y democracia.

En un primer acercamiento resulta clara la existencia de un vínculo natural entre el modelo de gobernanza y democracia. Sin embargo, desde la perspectiva participativa parece que no está del todo perfilada esa relación como elemento central del citado paradigma. Prats lanza la advertencia acerca de la relación potencialmente conflictiva entre democracia y gobernanza:

> Para que una estructura interactiva de gobernanza sea democrática es preciso que el conjunto de intereses concernidos por el proceso decisional se encuentren simétricamente representados en el proceso decisional público de que se trate. Un mero partenariado entre sector público y privado puede constituir gobernanza, pero no será democrático sino en la medida en que los intereses sociales implicados tengan oportunidad efectiva para organizarse, informarse y participar en la interacción decisional (Prats, 2005: 144).

En este orden de ideas, cabe mencionar que uno de los retos fundamentales que enfrenta el modelo de gobernanza es, precisamente, la eficacia operativa en el plano de las administraciones públicas; también resulta relevante el concepto de gobernanza propuesto por la comisión de las Comunidades Europeas, al referirlo

como el mecanismo que "designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia" (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001: 8, 11). En este contexto, el libro de la comisión contempla, entre otros principios, a la eficacia en el sentido de medidas para producir los resultados esperados sobre la base de objetivos claros, la evaluación de su futuro impacto y, en su caso, de la experiencia acumulada. La eficacia requiere también que la aplicación de las políticas sea proporcionada y que las decisiones se tomen al nivel más apropiado. A partir de estas directrices, la Comisión reconoce la importancia de cada uno de estos principios para la instauración de una gobernanza más democrática, como base de la democracia y el Estado de derecho, y destaca la posibilidad de su aplicación a todos los niveles de gobierno: mundial, europeo, nacional, regional y local.[11]

LOS NUEVOS DERROTEROS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: EL BINOMIO GOBERNANZA/DEMOCRACIA Y GOBERNANZA/EFICACIA

En primer lugar hay que tener presente que una de las aportaciones esenciales del modelo burocrático es la eficacia. Mientras que la contribución principal de la gobernanza es la democracia. Así, ambas categorías resultan fundamentales para intentar delinear los contornos fundamentales de los nuevos modelos de la administración pública de principios del siglo XXI.

En este contexto, hay que subrayar el hecho que las actuales transformaciones de las estructuras estatales no implican necesariamente la disminución de la importancia del Estado contemporáneo, ya que sigue siendo el vehículo principal en la consecución del interés común. En realidad, lo que estamos presenciando es la transformación del Estado para afrontar los retos del siglo que despunta, en el que se revalorizan sus capacidades institucionales más allá de sus atribuciones

[11] Los demás principios se explican en los siguientes términos: a) Apertura. Las instituciones deberían trabajar de una forma más abierta y utilizar un lenguaje accesible para el público en general; b) Participación. La calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas implican una amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las fases del proceso, desde el diseño hasta la aplicación de las políticas; c) Responsabilidad. Es preciso clarificar el papel de cada uno en los procesos legislativo y ejecutivo, precisando con mayor claridad la responsabilidad de los Estados y de todos los agentes que participan en el desarrollo y aplicación de las políticas en los distintos niveles; d) Coherencia. Las políticas y las acciones deben ser coherentes y fácilmente comprensibles. La necesidad de coherencia es cada vez mayor ante entornos dinámicos y tareas cada vez más complejas (principalmente ante desafíos tales como el del cambio climático o la evolución demográfica) que rebasan las fronteras de las políticas sectoriales (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001: 11).

estrictamente formales e instrumentos coercitivos. En este contexto la gobernanza no implica el fin o el declive del Estado, ya que la función estatal sigue siendo fundamental en el logro de los fines colectivos, aunque es cierto que el Estado ha perdido capacidad de implementación de políticas con sus propios medios, por lo que tiene la necesidad de apoyarse en otras instituciones del mercado o la sociedad civil; emergiendo lo que se conoce como Estado "catalizador" o el Estado socialmente necesario (Natera, 2004: 9; Uvalle Berrones, 1993: 102).[12]

Bajo esta línea argumental es preciso subrayar el papel estratégico que seguirá desempeñando el Estado en el proceso de las políticas:

> Debemos reiterar un aspecto que nos parece clave: contra la opinión que trata de diluir los gobiernos como un actor más en las estructuras de gobernanza, creemos que el principio democrático y de Estado de Derecho al que la gobernanza debe servir exige el reconocimiento de un rol, unas formas organizativas y de funcionamiento y una responsabilidad especial a las Administraciones Públicas. Éstas son actores en estructuras de interdependencia, pero no un actor más. No creemos en la gobernanza como sustituto de gobierno, sino en la gobernanza con gobierno, como modalidad de gobernación (Prats, 2005: 146).

Como paradigma emergente, la gobernanza no puede ni debe perseguir fines de universalidad. "En realidad, sirve para comprender positivamente y reformar normativamente la estructura y procesos de gobernación en todos aquellos ámbitos en que la burocracia" o la NGP resultan inapropiadas (Prats, 2005: 131). Desde esta perspectiva teórica, el papel central de los citados paradigmas sería dotar de una mayor funcionalidad a aquellas áreas gubernamentales que son altamente sensibles a la información del mercado o a los procesos deliberativos, tales como los sectores vinculados con el desarrollo en sus múltiples caras.

Otra premisa central de la teoría de la gobernanza es que el acto de gobernar consiste fundamentalmente en timonear la economía y la sociedad. Desde esta postura, la gobernanza puede constituir un instrumento central para la definición de los objetivos y la rendición de cuentas, para lo cual el gobierno sigue ocupando un lugar fundamental. De esta manera:

[12] A decir de Uvalle Berrones, la revaloración de lo público presupone que el Estado es una institución socialmente necesaria, políticamente indispensable y administrativamente racional, es decir, es un Estado que gobierna más y administra lo estrictamente indispensable (1993: 102 y 103).

> La adopción del concepto de gobernanza como instrumento para la definición colectiva de las metas tiene varias implicaciones sobre el papel que desempeña la administración. En términos descriptivos, el giro hacia la gobernanza significa que el gobierno ha dejado de ser parte de un Estado jerárquico y ordenador, que gobierna mediante su propia autoridad, para convertirse en parte de un Estado facilitador (Peters, 2004: 85).

Desde este enfoque, la gobernanza no elimina, sino que refuerza y transforma el papel emprendedor, facilitador, mediador, negociador y arbitral del Estado, por lo que el debate central no gira en torno a eliminar la necesidad de los gobiernos, pues se orienta básicamente a replantear el rol, formas organizativas y procedimentales, los instrumentos de gestión pública, las competencias de los funcionarios y las capacidades de dirección política de la administración pública y del gobierno en su conjunto (Prats, 2005: 143).

Procederemos al análisis de la gobernanza desde algunas categorías fundamentales en la teoría y la praxis de los gobiernos y las administraciones públicas contemporáneas; principalmente de aquellas categorías o conceptos donde hay una interacción más intensa entre el paradigma burocrático y el modelo de gobernanza. Lo anterior en razón de que algunas de las claves para entender la relación complementaria y necesaria entre burocracia y gobernanza son precisamente dichas categorías vinculadas con el binomio eficacia/democracia. En este orden de ideas, hay que recordar que la burocracia es la parte vital del Estado que se encarga del cumplimiento de una parte fundamental de las funciones estatales. Esta situación se manifiesta en el hecho de que la pericia burocrática se sujeta a las reglas institucionales de la democracia. Así, mientras el poder democrático se construye de abajo hacia arriba, el poder burocrático se ejerce de arriba hacia abajo (Uvalle Berrones, 2008: 106, 107). De esta manera, en principio y, por lo menos desde la lógica procedimental, la democracia y la eficacia parecen excluyentes.

A continuación realizaremos un breve análisis de algunos de los principios y conceptos provenientes del paradigma burocrático desde el *locus* del modelo de gobernanza:

a) Gobernanza/eficacia. Por lo que respecta a la relación entre la gobernanza y la eficacia, la literatura sobre gestión y teoría organizacional plantea la necesidad de explorarla desde la óptica de la eficacia. Desde la perspectiva de la gestión, un punto fundamental es la importancia de la uniformidad en la administración.

La gobernanza, al empoderar a los interesados y a los niveles inferiores de la burocracia, aumentará la diversidad de opciones y resultados de la gestión. En algunos programas públicos, esa diversidad quizá sea deseable y mejore el servicio o la función pública, pero en otros programas, sobre todo los relacionados con los derechos básicos, cualquier variación sustancial puede significar la anulación o restricción de esta clase de derechos.[13] Esto nos habla acerca de la posibilidad de la existencia de situaciones en las que el citado modelo sea inapropiado, incluso en términos de eficacia (Peters, 2005: 597).[14]

b) Gobernanza y función pública. Como ya lo señalamos, el modelo de gobernanza considera necesario otorgar más facultades a los niveles inferiores de la burocracia pública, con la finalidad de que asuman mayores decisiones, mismas que habrán de compartir con los actores del sector privado y social.

Así, desde la perspectiva de la gobernanza, una de las consecuencias más importantes para los sistemas burocráticos es el acotamiento de la viabilidad de una burocracia de corte permanente y jerárquico. En efecto, la gobernanza demanda sistemas administrativos más flexibles y más abiertos que los sistemas jerarquizados y formalizados de la organización burocrática ortodoxa. En este sentido, mientras en el modelo tradicional la burocracia desempeña un papel muy limitado en la formulación de políticas, bajo el enfoque de gobernanza hay una tendencia a redimensionar el papel de la burocracia, a partir del incremento de la relativa autonomía del aparato de la administración pública contemporánea. "Sin embargo, la independencia que obtiene la burocracia en el modelo de gobernanza se refiere más a la forma de manejar sus relaciones con la sociedad civil, por lo que la administración de redes se convierte en un medio crucial para la definición de las políticas" (Peters, 2004: 91 y 93).

Por lo tanto, en el modelo de gobernanza, el papel de la burocracia en las políticas es un tanto ambiguo. Por una parte, no se enaltece el papel del administrador (como en la NGP), y por la otra, la participación de la sociedad civil y el rol de la burocracia como intermediaria hacen que esta última tenga un papel central en la definición e implementación de la política, utilizando para ello herramientas tales como las subcontrataciones, las asociaciones público-privadas y una serie de convenios. La

[13] Quizá estemos hablando de una mayor efectividad en la provisión de ciertos bienes públicos o cuasi-públicos, tales como la seguridad pública o la procuración de justicia.

[14] Sobre el particular, cabe recordar que la eficacia se refiere también al grado en que cada una de las dimensiones del gobierno posee los mecanismos institucionales para cumplir con las competencias legales y satisfacer las demandas ciudadanas (Ziccardi, 1998: 34).

burocracia debe controlar la participación de los actores de la sociedad civil, como condición para que estas interacciones contribuyan al logro de los objetivos de las políticas, pero este papel también genera fricciones con el principio de la participación horizontal de las redes en gobernanza (Peters, 2004: 93).

c) Gobernanza-eficiencia. Mientras en otros enfoques (como la NAP), la participación de actores no gubernamentales tiene entre sus principales objetivos reducir costos, incrementar la eficiencia y acotar el poder del Estado, "En el modelo de gobernanza existen algunos elementos de eficiencia, pero la justificación principal es involucrar a la sociedad civil, elevar la participación y reconocer la capacidad de las redes de ésta para ejercer cuando menos un cierto grado de autoadministración en sus áreas de políticas" (Peters, 2004: 95).[15]

En este orden de ideas, se puede visualizar como un reto fundamental de la gestión pública el conjugar con acierto los valores de la democracia y la eficiencia. Ello implica, por una parte, el desarrollo de capacidades institucionales para la consecución del bien común a partir de la participación ciudadana como punto de referencia en la atención de los grandes problemas públicos de nuestro tiempo. Asimismo, la gestión pública debe proporcionar las capacidades tecnológicas, organizativas y funcionales para que las acciones de gobierno tengan lógica argumentativa y consistencia en las distintas etapas del proceso de la política. No le confiere una importancia *per se* a los medios, sino que más bien, tiene a éstos como horizonte, pero desde su aplicación en los espacios amplios, dinámicos y complejos de las sociedades contemporáneas. Resulta, entonces, un instrumento para mejorar cualitativamente la eficacia del gobierno y contener el desencanto ciudadano por la democracia representativa; por lo que su contenido valorativo se identifica con la democracia, la participación y la eficiencia (Uvalle Berrones, 1998: 20, 21).

d) Redefinición de lo público. Otro aspecto relevante en el enfoque de gobernanza tiene que ver con el hecho de restar importancia a otra dicotomía de la administración pública clásica: la oposición entre lo público y lo privado. Así, la teoría de la gobernanza considera que esta dicotomía resulta esencialmente obsoleta, por diferentes razones. El argumento general es, justamente, que la existencia de una frontera entre lo público y lo privado protege a la burocracia pública de las presiones extraorganizacionales para su modernización y también

[15] Como ya lo señalamos, la eficiencia se refiere a la satisfacción de las demandas sociales al menor costo posible, a través de la medición de la relación costo-efectividad, costo-beneficio y costo-utilidad (Ziccardi, 1998: 34).

para incrementar su eficiencia (Peters, 1998: 229). La superación de esta dicotomía supone conlleva la necesidad de redefinir lo público. Ello implica que la gestión pública presupone la ampliación de espacios públicos, por lo que no se puede reducir únicamente a los espacios gubernamentales, sino que también reconoce los espacios relativos a la sociedad; en un sentido más amplio, podría considerarse la inclusión de algunos espacios propios del mercado, sobre todo tratándose de la provisión de ciertos bienes público/privados.

Teniendo como referencia el punto de interacción entre el Estado y la sociedad, los nuevos derroteros del modelo de gobernanza y otros paradigmas emergentes implican el desarrollo de vertientes teóricas que, además de permitir avanzar en la superación de la clásica dicotomía entre política y administración, también incorporen elementos fundamentales como la democracia participativa, la eficacia y la eficiencia que aportan los modelos burocráticos.

e) Gobernanza y democracia participativa. Como ya lo señalamos, uno de los enfoques predominantes de la gobernanza en el ámbito de la administración pública es su conceptualización como modelo para la conducción de los Estados y las sociedades modernas, por lo que se le percibe como un medio para elevar el contenido democrático de dicha conducción. Así, se le concibe como un mecanismo para recuperar la confianza de la ciudadanía ante el desencanto, insuficiencias y debilidades de las formas convencionales de la democracia representativa. También se sustenta en la idea de estructuras y procesos vinculados con la democracia participativa, por medio del establecimiento de interacciones cotidianas entre los ciudadanos y las administraciones públicas (Peters, 2005: 593). Para la teoría de la administración pública, la aportación principal del modelo de gobernanza es precisamente este elemento participativo.

La gobernanza, como enfoque alternativo para la administración pública, representa un intento por involucrar más a la sociedad en la tarea de gobernar y por reducir los elementos jerárquicos del sistema burocrático. Bajo esta línea argumental, el citado modelo tiende a desplazar el locus de la participación ciudadana de la categoría de insumo al de producto del sistema político, pues la legitimación política no fluye a través de los mecanismos convencionales (partidos políticos, representación legislativa, etc.), sino que se deriva de las relaciones directas que se establecen entre la ciudadanía y el gobierno, particularmente con las burocracias gubernamentales (Peters, 2005: 590 y 593).

En este contexto se observa una tendencia creciente hacia una versión "desacralizada" de la democracia en el Sur. Un aforismo atribuido a Adam Przeworski resume así el problema: "A la gente se le está permitiendo votar pero no se le está permitiendo escoger opciones". En los casos en que se ha logrado implementar exitosamente formas concretas para ejercer el control democrático desde la base, los resultados han sido promisorios. Experiencias relacionadas con formas de "presupuesto participativo" han demostrado que los mecanismos democráticos pueden ser realmente efectivos para mejorar la asignación de recursos. Estos nuevos mecanismos no sólo son eficientes para incrementar la posibilidad de que el gasto público corresponda a las necesidades más sentidas de la ciudadanía; también lo son en el sentido de que presionan para mejorar la transparencia y la responsabilidad, por lo que pueden transformarse en un buen instrumento para hacer frente al problema de la corrupción, particularmente en los países en desarrollo (Evans, 2003: 11).

Así, el fortalecimiento de la participación democrática conlleva dos importantes beneficios: en primer lugar, el compromiso democrático tiene altas posibilidades de traducirse en un aporte positivo en el ámbito normativo. Desde el momento en que incrementa el grado de participación de la ciudadanía, revalorizar la noción de lo "público" puede también generar un sentido de identidad con las instituciones y los programas públicos, al menos lo suficiente como para legitimar cualquier aumento en los impuestos para hacer frente a la crisis fiscal de las instituciones públicas (tanto del Norte como del Sur). En segundo lugar, la insistencia en el control democrático desde la ciudadanía es, probablemente, el mejor seguro contra las tentaciones en el sentido de que los esfuerzos por incrementar la capacidad burocrática puedan, inadvertidamente, terminar en una reentronización de la burocracia (Evans, 2003: 11).

En el caso de América Latina, las mayores experiencias en esta materia apuntan hacia diversas modalidades del presupuesto participativo, cuyo eje fundamental es la democracia deliberativa.[16] Desde esta perspectiva, dicho enfoque implica "un modelo de gestión pública democrática, donde la ciudadanía participa en forma

[16] La formulación inicial del presupuesto participativo en Latinoamérica se remonta a la experiencia de Porto Alegre, Brasil, en donde a partir de 1988 el gobierno municipal emanado del Partido de los Trabajadores puso en marcha este sistema de participación directa de la ciudadanía en la formulación e implementación del presupuesto local. La otra experiencia relevante la encontramos en el Departamento de Risaralda, Colombia, iniciado en el año 2002. En la Ciudad de México, con motivo de la instalación de los consejos ciudadanos en pueblos y colonias en 2010, comienza a perfilarse la implementación de estos procesos participativos en las 16 delegaciones de la capital.

directa, voluntaria y universal, en éste la comunidad prioriza programas, formula perfiles de proyectos y propone la distribución de los recursos de inversión" además de ejercer el control sobre la ejecución de las políticas (Rodríguez, 2003: 7, 8). Así, dicho modelo implica fundamentalmente una dialéctica entre democracia representativa y democracia participativa en el proceso de construcción de lo público, lo cual estimula también el desarrollo de una sociedad civil activa (Rodríguez, 2003: 12).

También es preciso advertir contra los riesgos emanados de una euforia excesiva acerca de los procesos de participación ciudadana en los asuntos públicos. Así, Colino visualiza dos debilidades fundamentales: la inequidad y la ineficacia. Respecto a la primera, señala que estos mecanismos de participación directa requieren una inversión más intensa en tiempo y recursos que la participación electoral. Esto lleva implícito el riesgo de que el espacio de participación quede "secuestrado" por un grupo de ciudadanos organizados, excluyendo al resto de ciudadanos en lo individual. También puede resultar que estos procesos participativos retrasen la adopción de decisiones, incrementen los costos y no garantizan que el resultado sea el más adecuado (Colino, 2002: 7, 8).

En este contexto, si bien es cierto que el lugar del modelo de referencia son las interacciones entre el Estado y la sociedad, no resulta del todo claro que las redes, tan importantes para las argumentaciones en torno a la gobernanza, sean necesariamente la solución para los problemas del gobierno democrático, pues en muchas ocasiones esas estructuras son excluyentes, principalmente cuando se trata de las llamadas "comunidades epistémicas", las cuales se basan en la posesión y el control de cierto conocimiento especializado, por lo que las soluciones basadas en dicho modelo corren el riesgo de ser profundamente antidemocráticas y tener un marcado sesgo de clase. Sin embargo, aun suponiendo que se pudiese superar la exclusión, existe una segunda cuestión toral: el grado de asunción del interés general, por lo que "esta forma de gobernar puede convertirse en la apropiación del sector público por ciertos intereses privados, y una noción más amplia del interés público puede resultar afectada" (Peters, 2005: 594, 595). En este sentido, quizá una de las mayores debilidades del modelo de gobernanza radica precisamente en el hecho de que la participación ciudadana se define, básicamente, a partir de las necesidades y expectativas de los grupos o individuos interesados. "Así, paradójicamente la gobernanza puede dar por resultado un conjunto de programas que sean aceptables y legítimos para sus participantes, pero no un gobierno que en su conjunto sea más legítimo que en el modelo representativo" (Peters, 2005: 596).

CONCLUSIONES

Una de las aportaciones esenciales del modelo burocrático es la eficacia sustentada fundamentalmente en la racionalidad formal y en los atributos principales de la organización burocrática: la superioridad técnica y la formalización de los procedimientos administrativos. Otra característica central del citado modelo es la conservación de un espacio irreductible de la administración, a través del establecimiento de límites precisos entre lo político y lo administrativo, con lo que se establece la clásica dicotomía entre ambas esferas gubernamentales.

Así, una de las principales limitaciones congénitas del modelo burocrático es la oposición entre política y administración; dicotomía que permea hacia los principales paradigmas posburocráticos, incluyendo a la gobernanza. En este sentido, si bien es cierto que el modelo implica la redefinición del papel de la administración pública, también lo es que el talón de Aquiles del citado paradigma posburocrático es, precisamente, lo relativo a la necesidad de avanzar en conciliación entre la democracia y la eficiencia.

Por otro lado, es preciso reconocer que el Estado, institución inacabada de la modernidad, sigue siendo el actor principal en el proceso de las políticas, particularmente en algunas áreas relativas al desarrollo. En este contexto, resulta irrebatible un supuesto fundamental: el Estado no puede abandonar sus funciones esenciales, por lo que es necesario la exploración de nuevas vetas teóricas para sustentar la reformulación de las funciones estatales en las sociedades actuales.

En la teoría de la administración pública contemporánea confluyen diversos enfoques. Las corrientes teóricas emergentes coexisten con los modelos precedentes, entre los que sobresale el modelo clásico que se centra en el paradigma burocrático. En este contexto, las principales aportaciones del "tipo ideal" teorizado por Weber mantienen una vigencia relevante. Dentro de estos elementos destacan:

a) La racionalidad legal que se basa en la formalización, jerarquía y delimitación precisa de competencias;
b) La eficacia y la eficiencia, cuyo sustento básico es la superioridad técnica de la organización burocrática.

Por otra parte, muchos de los llamados modelos posburocráticos se identifican fundamentalmente por su oposición a los valores vinculados con el orden racional-legal teorizado por Weber, particularmente el citado principio de jerarquía. En

cambio, las aportaciones de estos paradigmas emergentes con respecto a otras categorías centrales de la burocracia, tales como la eficacia y la eficiencia resultan un tanto ambiguas y cuestionables. En este contexto, si bien es cierto que el modelo de gobernanza recupera la noción de democracia participativa relegada por los modelos precedentes, también es verdad que hasta la fecha, no resulta del todo clara su postura con respecto a los mencionados principios esenciales del modelo burocrático.

Desde esta perspectiva, uno de los posibles derroteros de la administración pública contemporánea es la construcción de modelos híbridos sustentados en la conciliación de algunos de los atributos esenciales del modelo burocrático y de los paradigmas posburocráticos, particularmente de la gobernanza. Estos elementos fundamentales son:

1. Mantenimiento de los principios esenciales del modelo burocrático. Esto implicaría la reformulación de la racionalidad legal y formal en contextos plurales y dinámicos, a partir de procesos y estructuras relativamente flexibles, con base en las formalidades esenciales exigibles en el Estado social y de derecho contemporáneos.
2. Recuperación de algunas aportaciones centrales de los principales paradigmas emergentes, tales como la NGP y la gobernanza, particularmente por lo que se refiere a la lógica de los mercados y a la democracia deliberativa.
3. Incorporación de los principios y mecanismos de la democracia participativa en el proceso de diseño, implementación y evaluación de algunas políticas, particularmente en aspectos relacionados con el control y rendición de cuentas.

En este orden de ideas, este modelo alternativo permitiría el redescubrimiento de los principales atributos del paradigma burocrático, tales como la eficacia y la eficiencia, con la integración funcional de la democracia participativa de la gobernanza, buscando con ello avanzar en la superación de la clásica dicotomía entre política y administración. Lo anterior también posibilitaría administraciones públicas más eficientes y eficaces, además de participativas, con pleno apego a los principios y formalidades exigibles en el Estado social de derecho, buscando mejorar la gobernabilidad en los contextos plurales, complejos y dinámicos de las sociedades contemporáneas.

Finalmente, los modelos de gobernanza se asocian fundamentalmente con la idea de cooperación entre Estado y sociedad. Bajo la lógica de otros paradigmas

emergentes, como la NGP, también resulta fundamental la incorporación del tercer actor de la era moderna: el mercado. En este contexto, la construcción de este modelo híbrido implica la construcción de redes de cooperación entre el Estado, la sociedad y el mercado, lo que podría revitalizar la consecución de ciertos fines generales en algunas problemáticas contemporáneas vinculadas con el desarrollo económico, el desarrollo democrático, la equidad social o la protección ambiental.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis F. (2007), "El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza" [en línea] XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, disponible en: www.lad.org [Consultado el 15 de junio de 2010].

Anaya Cadena, Vicente (1997), *Diccionario. Política, Gobierno y Administración Pública Municipal*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C.

Bullinger, Martin (1996), "La Administración, al ritmo de la economía y la sociedad. Reflexiones y reformas en Francia y Alemania" en *Revista de Administración Pública RAP*. Ensayos sobre la nueva administración pública, núm. 91, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Carrillo, Ernesto (2004), "La evolución de los estudios de administración pública: la cuestión del objeto", en M. C. Pardo (comp.) *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México.

Colino, César (2002), "Democracia, participación ciudadana y problemas de la gestión de los gobiernos locales en Europa: la equidad, la eficacia y la capacidad" [en línea] *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, disponible en: www.clad.org. [Consultado el 2 de mayo de 2010].

Comisión de las Comunidades Europeas (2001), *La gobernanza europea. Un libro blanco*, Bruselas [en línea] disponible en: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/.../com2001 [consultado el 5 de mayo de 2011].

Evans, Pritchard (2003), "El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa" en *Reforma y Democracia*. [en línea] Revista del CLAD, núm. 25, disponible en http://143.106.76.15/site/aulas/138/evan-es.pdf. [consultado el 1 de agosto de 2011].

Falcão Martins, Humberto (1997), "Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración" en *Reforma y Democracia* [en línea] Revista del CLAD, núm. 9, disponible en www.clad.org [consultado el 5 de agosto de 2009].

Gargarella, R. (2011), "El ideal de la democracia deliberativa en el análisis del sistema representativo. Algunas notas teóricas y una mirada sobre el caso de la Argentina" [en línea] Universidad de Buenos Aires/Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, disponible en http://cablemodem.fibertel.com.ar/ [consultado el 7 de julio de 2011].

Guerrero Orozco, Omar (1995), "Ingobernabilidad: disfunción y quebranto estructural" en *Reforma y Democracia*. Revista del CLAD, núm. 3, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Guerrero, Omar (2001), "Nuevos modelos de gestión pública" en *Revista Digital Universitaria*, vol. 2, núm. 3, [en línea] UNAM, disponible en http://www.revista.unam.mx/indexsep01.html [Consultado el 19 de octubre de 2010].

Kooiman, Jan (2004), "Gobernar en gobernanza" en *Revista Instituciones y Desarrollo*, núm. 16, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya.

Lynn, Laurence E. (2004), *Reforma a la gestión pública: tendencias y perspectivas*, en M.C. Pardo (comp.) *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México.

Moreno Pérez, Marco Antonio (2006), "Emergencia del paradigma de gobernabilidad en América Latina. Aprendizajes de la transición y consolidación democrática para la gobernabilidad en Chile" [en línea] disponible en www.openaccess.leidenuniv.nl/ [Consultado el 10 de julio 2011].

Natera, Antonio (2004), *La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular. Documentos de trabajo Política y gestión*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid.

Olsen, Johan P. (2005), "Quizás sea el momento de redescubrir la burocracia" en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 31, [en línea] disponible en: www.clad.org. [Consultado el 9 de septiembre de 2009].

Peters, B. Guy y John Pierre (1998), "Governance Without Government? Rethinking Public Administration" en *Journal of Public Administration Research and Theory* [en línea] disponible en: www.jpart.oxfordjournalds.org [Consultado el 28 de julio de 2011].

_____ (2004), "Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles" en María del Carmen Pardo (comp.) *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México.

_____ (2005), "Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?" en *Foro Internacional*, vol. XLV, núm. 4.

Prats I. Catalá Joan (1995), "Derecho y management en las administraciones públicas (Notas sobre la crisis y renovación de los respectivos paradigmas)" en *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, núm. 3.

_____ (2005), *De la burocracia al* management, *del* management *a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

Ramírez De La Cruz, Edgar y Jesús Ramírez Macías (2010), "Génesis y desarrollo del concepto de nueva gestión pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma del gobierno" en D. Arellano Gault (Coord.) *Más allá de la reinvención del gobierno. Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*. México, Miguel Ángel Porrúa y CIDE.

Rodríguez Rodríguez, Jahir (2003), *El presupuesto participativo: defendiendo lo público y construyendo ciudadanía. La experiencia del Departamento de Risaralda, Colombia*, Universidad Tecnológica de Pereira/Gobernación de Risaralda.

Uvalle Berrones, Ricardo (1995), *Los nuevos derroteros de la vida estatal,* Toluca, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

_____ (1998), "El caracter multifacético de la gestión pública contemporánea" en Revista IAPEM, núm. 37, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

_____ (2008), "Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del estado" en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, núm. 203.

Waldo, Dwight (1982), *Administración pública. La función administrativa y los sistemas de organización y otros aspectos*, México, Trillas.

Weber, Max (1974), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.

_____ (1978), *Historia económica general*, México, Fondo de Cultura Económica.

_____ (1986), *El político y el científico*, Madrid, Alianza editorial.

_____ (2011), *¿Qué es la burocracia?* [en línea] Libros Tauro, disponible en: http://www.ucema.edu.ar [Consultado el 12 de septiembre de 2010].

Wilson, W. (1982), "Estudio de la administración" en Dwight Waldo, *Administración pública. La función administrativa y los sistemas de organización y otros aspectos*, México, Trillas.

Ziccardi, Alicia (1998), *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa.

El redescubrimiento del papel de la burocracia en el modelo de gobernanza

Miguel Moreno Plata

INTRODUCCIÓN

En la teoría de la administración pública contemporánea coexisten diversos enfoques, de los cuales sobresalen los paradigmas burocráticos y los llamados modelos posburocráticos, entre los que se encuentran la Nueva Gestión Pública (NGP) y la gobernanza.

La mayoría de estos aportes teóricos se presentan como un proceso cognoscitivo de naturaleza lineal, es decir, su adopción presupone la exclusión de los modelos anteriores. En otras palabras, la superioridad paradigmática de estos enfoques emergentes se da como un hecho frente a los modelos clásicos. De ahí que su adopción acrítica resulte discutible, principalmente en los países en desarrollo, en donde la realidad de la administración pública se caracteriza fundamentalmente por un escaso desarrollo de la organización burocrática. En este contexto, se plantea la necesidad de explorar caminos alternos a los desarrollos teóricos provenientes de los países industrializados.

En esta tesitura coincidimos con aquellos pensadores como Olsen (2005) cuando abordan líneas de investigación que tienen como objetivo básico el redescubrimiento del análisis weberiano en el contexto de las sociedades modernas, lo que implica la reconciliación de las lógicas y principios fundamentales de los paradigmas más trascendentales de la administración pública contemporánea

–burocrático, (NGP) y gobernanza– a través de la construcción de un gran marco teórico para las sociedades del primer cuarto del siglo XXI. El autor también nos advierte acerca de un error bastante recurrente en la evolución de las principales teorías de la administración pública, toda vez que se suelen analizar los nuevos paradigmas en términos de un desarrollo lineal, lo que implica la superación absoluta de los avances teóricos precedentes, cuando quizá lo más recomendable sea repensarlo como procesos contradictorios, cíclicos, esto es, con retrocesos, rupturas y transformaciones.

Así, nuestra hipótesis principal es la siguiente: el desarrollo de los paradigmas emergentes en la administración pública contemporánea se encuentra condicionado por las limitaciones derivadas de la racionalidad burocrática y sus principales dicotomías, tales como la oposición democracia/eficacia. La hipótesis secundaria: estas dicotomías no son exclusivas del modelo burocrático sino que las mismas trascienden hacia los paradigmas posburocráticos, incluyendo al modelo de gobernanza.

De esta manera, las preguntas centrales de esta investigación son: desde la perspectiva de las principales dicotomías del modelo burocrático ¿cuáles son las principales limitaciones de los paradigmas posburocráticos? ¿cómo influyen dichas dicotomías en el desarrollo y posibilidades del modelo de gobernanza?

A partir de una de las principales dicotomías del modelo burocrático, es decir, la oposición democracia/eficacia, la teoría de la administración pública se desarrolla básicamente a partir de dos posturas contrapuestas, por un lado, se encuentra el discurso de la cientificidad de las acciones del gobierno, es decir, la búsqueda de la eficacia y la eficiencia; y por el otro, el enfoque relativo a la preocupación por la capacidad de control de tales acciones, derivado del carácter democrático de las sociedades modernas. Así, en el debate académico actual, existe una diversidad de enfoques que, desde diferentes perspectivas, defienden o rechazan algunos de estos dos aspectos centrales de la teoría a partir de dos extremos analíticos: la eficiencia o la legitimidad democrática; con ello surgen también dos líneas argumentales principales, es decir, "los que buscan la legitimidad para la acción y los que buscan la racionalidad en la acción" (Ramírez de la Cruz y Ramírez Macías, 2010: 110, 116).

En este contexto, otro referente fundamental son los modelos teóricos híbridos. La perspectiva del hibridismo se desarrolla a partir de un conjunto de proposiciones fundamentales. La proposición central es que la efectividad de las administraciones

públicas depende del "hibridismo", esto es, de un equilibrio integrado entre modelos diferentes (y a veces contradictorios). Para algunos autores estos modelos son el resultado de la integración de diversos elementos como la capacidad burocrática (jerarquía, formalidad, etcétera), las "señales de mercado" (que dan cuenta de la relación entre los costos y los beneficios, facilitando la asignación eficiente de recursos) y la participación democrática para asegurar que las políticas públicas reflejen las necesidades reales del ciudadano común, y que los procesos administrativos sean transparentes y responsables (Evans, 2003: 2).

Por otra parte, también es preciso reconocer que en la era moderna la burocracia sigue siendo una pieza elemental en la configuración de la administración estatal. Lo anterior refuerza la tesis weberiana en el sentido de considerar a la burocracia como algo (aún) inevitable, pues en su análisis, Weber no halló evidencia histórica acerca de alguna burocracia que hubiese sido destruida, salvo en contextos de una decadencia general. Lo anterior conlleva el reto de "resolver la cuestión paradigmática de hallar el equilibrio adecuado entre la capacidad administrativa y el control democrático" (Lynn, 2004:124 y 25) lo que resulta aplicable para el modelo de gobernanza, cuyo eje central de análisis es precisamente la participación democrática de la ciudadanía en las políticas.

En este contexto es preciso reconocer que, de entrada, cualquier paradigma alternativo se enfrenta al reto de la complejidad conceptual. Así, el modelo de gobernanza sólo puede entenderse a plenitud a través del análisis de categorías tales como eficacia, eficiencia y democracia, las primeras delineadas en buena medida en los contornos del paradigma burocrático, y la tercera reacuñada en el marco del modelo de gobernanza.

En este sentido, la argumentación central de este estudio se desarrolla, en buena medida, a partir de la exploración de los principales puntos de encuentro entre el paradigma burocrático y el modelo de gobernanza, considerando que en muchos aspectos se trata de paradigmas complementarios más que excluyentes.

LOS PRINCIPALES REFERENTES DEL PARADIGMA BUROCRÁTICO. EL SIGNIFICADO DE LA BUROCRACIA

En este estudio nos enfocaremos al análisis del modelo burocrático de Weber, centrado en la sociología de la dominación teorizada por este gran pensador alemán. Este paradigma tradicional forma parte de lo que se conoce como enfoque clásico de la administración pública; sin restar importancia a las aportaciones de

Wilson acerca de la ya clásica distinción entre política y administración.[1] Adquiere particular relevancia para este estudio en razón de que forma parte de uno de los pilares centrales de la teoría de la administración contemporánea: el relativo a la dicotomía política-administración, el cual se traduce en la ya también clásica antinomia democracia/eficiencia (Carrillo, 2004: 24).

Hablar de burocracia es referirse a un concepto polisémico. A menudo se le emplea como una "expresión peyorativa o como una etiqueta para designar a cualquier organización pública o, simplemente, cualquier organización formal a gran escala" (Olsen, 2005: 1). Por esta razón, una tarea primigenia es su precisión conceptual, a través de algunas aproximaciones.

En este trabajo utilizaremos tres connotaciones fundamentales para establecer algunos de los principales referentes del citado paradigma. La primera acepción es la de una organización con ciertos atributos específicos: formalizada, jerarquizada, especializada, división funcional de trabajo, jurisdicción delimitada, actuación estandarizada e impersonal. En segundo lugar, la burocracia implica la existencia de un personal con un servicio profesional de carrera, soportado en un sistema meritorio. En tercer lugar, también presupone una extensa estructura normativa y organizacional, es decir, un orden político racional, legal y legítimo que se expresa y sintetiza en el derecho estatal que garantiza dicho orden (Olsen, 2005: 1 y 2).[2]

Así, *grosso modo*, la teoría burocrática denota un conjunto de ideas cuyo supuesto básico es el control y la racionalidad legal como atributos esenciales. Sin embargo, las interpretaciones son variables dependiendo si se concibe como un instrumento o como una institución, o bien, si se piensa en términos de un "tipo ideal" o como aproximaciones empíricas. Desde la perspectiva instrumental, la burocracia es vista como un instrumento racional para la ejecución de órdenes

[1] A decir de Wilson: la administración se halla fuera de la esfera propia de la política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. La política comprende el estudio de la actividad del Estado "en cosas grandes y universales", mientras que la administración es "la actividad del Estado en cosas Individuales". La política es, pues, el dominio especial del estadista, y la administración lo es del funcionario técnico. Otra cuestión que hay que tener en cuenta es la distinción entre las cuestiones constitucionales y administrativas, es decir, entre los aspectos gubernamentales esenciales y aquellos que son meramente instrumentales. Así, para dicho autor: "La administración pública es la ejecución detallada y sistemática del derecho público. Cada aplicación especial, particular, de la ley general, es un acto de administración" (Wilson: 1982: 91 y 92).

[2] De ahí que como lo señala Prats, los supuestos conceptuales del paradigma del Derecho Administrativo se correspondan plenamente con el sistema de dominación legal –racional formulada por Weber– (Prats, 1995: 98).

de líderes políticos, por lo que es un aparato organizacional en cuya base se encuentra la eficiencia en el cumplimiento de los propósitos predeterminados y cuya legitimidad administrativa se fundamenta en la naturaleza técnica de las tareas.[3] Según el enfoque institucional, "la administración se basa en el imperio de la ley, en procedimientos debidos, en códigos de comportamiento adecuado", por lo que, como institución parcialmente autónoma, la burocracia tiene legitimidad para no subordinarse incondicionalmente a las órdenes de los líderes y oponerse a los intereses organizados. Por su parte, el "tipo ideal", teorizado por Weber, enfatiza la superioridad técnica y la racionalidad de los procedimientos de la burocracia. Finalmente hay que señalar que el enfoque de aproximaciones empíricas subraya el hecho de que ninguna organización pública llega a ser una burocracia plenamente desarrollada, pues en la realidad lo que existe es un desarrollo organizacional sustentado en aproximaciones sucesivas al "tipo ideal" (Olsen, 2005: 2 y 3).

Dicho lo anterior, en el siguiente apartado procederemos al análisis del "tipo ideal", explorando los principales contornos teóricos señalados por Weber, con la finalidad de aportar elementos para la delimitación de la base conceptual principal del modelo burocrático: la legitimidad racional legal.

Como ya lo señalamos, en la ciencia social contemporánea, el término *burocracia* se utiliza para designar a un tipo general de organización que, desde diversos aspectos significativos, se distingue de otros tipos de organización. Dicho concepto se emplea en dos sentidos: uno, el popular, es connotativo, emocional, impreciso; el otro es denotativo, analítico, preciso. En las siguientes páginas evocaremos algunos pasajes de las principales obras de Max Weber; dichos apartados son parte de lo que se conoce como "una formulación clásica de las características de la organización burocrática". A pesar de que diversos desarrollos teóricos posteriores han criticado, complementado o reorientado la formulación inicial del paradigma burocrático, consideramos que el análisis original resulta significativo para nuestro objeto de estudio (Waldo, 1982: 57).

[3] Para los fines del presente trabajo utilizaremos el concepto de eficiencia como "relación existente entre los recursos aplicados y el producto final obtenido. Es la razón entre el esfuerzo y el resultado, entre gastos e ingresos, entre el costo y el beneficio resultante. Está dirigida hacia la mejor manera de hacer las cosas a fin de que los recursos (humanos, tecnológicos y financieros) sean aprovechados de la mejor manera posible". En este contexto, el término eficacia se identifica con la "capacidad de cumplir en el lugar, tiempo, calidad y cantidad con las metas, propuestas, objetivos establecidos y producir los efectos deseados dentro de un ámbito de incidencia específico" (Anaya Cadena, 1997: 156 y 157).

EL PARADIGMA BUROCRÁTICO SEGÚN EL "TIPO IDEAL"

En primer lugar hay que advertir que Weber pone el acento del proceso de racionalización occidental en el Estado de corte racional como el único terreno sobre el cual prospera el capitalismo moderno.[4] Dicho Estado se apoya en una burocracia especializada y en un derecho racional, por lo que los funcionarios formados conforme a este derecho son técnicos de la administración, y por lo mismo, superiores a todos los demás miembros de la sociedad (Weber, 1978: 286 y 289).

Weber, en primer lugar, señala a la dominación legal como uno de los tres tipos puros de dominación legítima (las otras dos son el tradicional y el carismático), con los atributos esenciales de competencia limitada, racional y objetiva. De esta suerte establece como categorías fundamentales: a) un ejercicio continuado de funciones dentro de una competencia; b) el principio de jerarquía administrativa; c) la existencia de un conjunto de reglas; d) una formación profesional; e) el principio de la separación plena entre el cuadro administrativo y los medios de administración; y f) el principio administrativo de atenerse al expediente. Según este autor, esta dominación legal puede adoptar formas muy distintas, siendo la burocracia la estructura pura de dominación del cuadro administrativo, cuya totalidad se compone de cuadros administrativos con atributos esenciales que se identifican con las principales categorías de esta clase de dominación: jerarquía administrativa rigurosa, competencias rigurosamente delimitadas, calificación profesional como base del nombramiento, retribución fija y en dinero, y una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa (Weber 1974:174-176).

Así, para Weber, la administración burocrática pura es la forma más racional de la dominación legal, básicamente por la precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; capacidad de cálculo; intensidad y extensión en el servicio; aplicabilidad universal a todas las tareas y perfección técnica para óptimos resultados; siendo el gran instrumento de esta marcada superioridad de la administración burocrática el saber profesional y especializado. Por ello, la razón decisiva que explica el progreso de la organización burocrática es esta superioridad técnica: "Un mecanismo burocrático perfectamente desarrollado actúa con relación a las demás organizaciones de la misma forma que una máquina con relación a los métodos no mecánicos de fabricación" (Weber, 1974: 178, 730).

[4] Así, Max Weber pone de manifiesto la íntima relación entre la economía de la sociedad industrial y la forma burocrática de la administración, subrayando la necesidad del capitalismo decimonónico de contar con una administración experta y previsible (Bullinger, 1996: 151).

Con respecto a la relación entre democracia y administración, Weber establece algunos referentes importantes que pueden ayudarnos en el análisis de la relación entre dichas categorías en las sociedades contemporáneas. En primer lugar, señala que la democratización real o formal de la sociedad es una base especialmente favorable, pero en modo alguno la única posible, para los fenómenos de la burocratización. La democracia se enfrenta con esta cuestión desde dos perspectivas: por una parte, significa una selección de las personas calificadas procedentes de todas las capas sociales en lugar del dominio ejercido por las antiguas clases privilegiadas. Por otra, la democracia también teme el nacimiento de una casta privilegiada, por lo que lucha contra este proceso de burocratización (Weber, 1974: 743, 750).

Asimismo, llama la atención el hecho de que Weber, al reconocer que la estructura burocrática es en todas partes un producto tardío, subraya que en su desarrollo histórico la organización burocrática no sólo ha tenido que dominar los obstáculos relativos a la nivelación social que exige, sino que también con ella se han cruzado y se entrecruzan formas de estructura administrativa que se basan en principios heterogéneos, no debe perderse de vista el hecho de la continuidad e interacción mutuas de todos estos principios de organización, por lo que sus "tipos puros" "deberán ser considerados como casos indispensables y en especial valiosos para el análisis, entre los cuales, la realidad histórica, manifestada casi siempre en formas mixtas, se ha movido y aún se mueve" (Weber, 1974: 752). Conviene resaltar lo externado por Weber a la luz de los principales modelos de administración pública en la época contemporánea. En efecto, el profesor de Heidelberg llama la atención en el sentido de los peligros inherentes a confundir las "formas puras" (tipo ideal) con las formaciones históricas de las administraciones públicas.

Con respecto a la relación entre dirección política y burocracia, cabe subrayar que el citado autor enfatiza el hecho de que la evolución histórica de la organización burocrática guarda una conexión íntima con el desarrollo del capitalismo moderno (Weber, 1974: 1061, 1062). En este contexto, el reclutamiento de los cuerpos administrativos resulta fundamental en la formación del Estado racional, toda vez que:

> El desarrollo del funcionarismo moderno en un cuerpo de trabajadores intelectuales altamente calificados y capacitados profesionalmente por medio de un prolongado entrenamiento especializado, con un honor de cuerpo altamente desarrollado en interés de la integridad, sin el cual gravitaría sobre nosotros el peligro de una terrible corrupción o de una mediocridad vulgar, que amenazaría

> al propio tiempo el funcionamiento puramente técnico del aparato estatal, cuya importancia, mayormente con una socialización creciente, ha ido aumentando sin cesar y seguirá haciéndolo (Weber, 1974: 1068).

Así, Weber nos advierte acerca del hecho de que la elección popular de funcionarios altera la subordinación jerárquica, ya que éstos tienen una posición relativamente autónoma respecto del funcionario superior; subrayando la eficiencia y preparación técnica del funcionario designado por cualidades puramente funcionales con respecto de los funcionarios por elección. "En consecuencia, las elecciones populares del jefe administrativo, y también de sus funcionarios subordinados, alteran la calificación experta del funcionario y el funcionamiento riguroso del aparato burocrático" (Weber, 2011: 15, 17).

Desde la perspectiva del progreso histórico e incontenible de la burocratización, la exploración acerca del desarrollo futuro de dicho paradigma, Max Weber vislumbra tres retos fundamentales, a saber: a) el mantenimiento de un espacio irreductible de movimiento y libertad individual dentro del cuadro administrativo; b) la deseable existencia de fuerzas capaces de mantener dentro de ciertos límites razonables a la burocracia estatal; y c) la precisión de los límites de la burocracia, debiendo distinguirse entre el espíritu del "funcionario" con respecto del "político", lo que conlleva la precisión de límites, principalmente en cuanto a la forma de la actuación; subrayando que esto último es lo que justifica que al político no se le exija una calificación de formación profesional como ocurre con los funcionarios *stricto sensu* (Weber, 1974: 1075).

En este orden de ideas, el poder de una burocracia en expansión dentro de una estructura política refleja la contraposición de dos elementos: por una parte, se encuentra el jefe político, de elección popular, y por la otra, los miembros del aparato burocrático. De esta manera, el líder político se enfrenta con el funcionario adiestrado, quien forma parte de la jerarquía de una estructura burocrática, por lo que aquél está en la situación del "aficionado" frente al "experto"; lo que se ve aun en un sistema político provisto de mecanismos democráticos tales como la iniciativa legislativa o el plebiscito (Weber, 2011: 92, 93). De esta suerte, el autor nos advierte, una vez más, acerca de los límites difusos entre la eficacia y la democracia, como lo puntualizaremos en los siguientes apartados.

En este contexto la pregunta obligada es ¿cuál ha sido la principal aportación de Weber a la teoría de la administración pública? La respuesta podría ser en el sentido de que nos ofrece una teoría de la burocracia que encaja perfectamente

con la definición del objeto de estudio de los pensadores clásicos. En atención al objeto de estudio de este trabajo, conviene destacar las siguientes características centrales de la teoría burocrática: la legitimidad basada en un orden racional-legal sirve de fundamento de las relaciones entre políticos, burócratas y ciudadanos; con ello, Weber identifica las posibles disfunciones del proceso de burocratización al plantear el problema relativo a la tensión entre burocracia y democracia (Carrillo, 2004: 28).

EXPLORANDO LOS LÍMITES DE LA BUROCRACIA: LA DICOTOMÍA POLÍTICA/ADMINISTRACIÓN

Siguiendo a Olsen (2005) formularemos una pregunta estratégica que nos ayude a dimensionar la complejidad teórica de la administración pública desde los principales paradigmas modernos. ¿Es acaso la burocracia un dinosaurio organizacional condenado irremediablemente a la extinción en las sociedades dinámicas y complejas de las primeras décadas del siglo XXI? En este contexto, el debate acerca de la obsolescencia del paradigma burocrático adquiere bríos renovados. Según Olsen, resultan cuestionables las ideas sobre la extinción del enfoque burocrático como parte fundamental del Estado moderno, pregonando el salto paradigmático desde la burocracia hacia enfoques identificados con ciertos modelos emergentes como la NGP o la gobernanza (Olsen, 2005: 1).

En el modelo burocrático de Weber subyace la persistencia de la dicotomía entre política y administración, la cual se manifiesta fundamentalmente en la tensión existente entre la racionalidad sustantiva de la búsqueda de intereses y la racionalidad instrumental o formal del ejercicio de la autoridad. Weber no propone una teoría funcional en cuanto a la integración entre política y administración, ya que su análisis organizacional privilegia el carácter dicotómico de las formas burocráticas, mientras que en su análisis sociológico subraya la naturaleza dicotómica del Estado burocrático. Así, este autor acepta, en lo fundamental, el carácter insoluble del conflicto entre política y administración, es decir, entre la razón sustantiva e instrumental (Falcão Martins, 1997: 8).

En el contexto de la gestión contemporánea de gobierno, lo que está en juego es precisamente una especie de influencia burocrática sobre la práctica política y de influencia política sobre la práctica burocrática, lo que no indica necesariamente una integración funcional entre política y administración que pudiese allanar el camino de la referida dicotomía. Esta politización de la administración y burocratización de la política se debe a varias razones: en primer lugar, la

práctica de política burocrática no descansa fundamentalmente en los atributos estructurales de la democracia representativa, sino en el creciente predominio decisorio de la burocracia en el proceso. En segundo lugar, la politización de la administración tampoco es el resultado de nuevos criterios de relevancia asimilados por la burocracia pública conforme a un patrón de racionalidad práctica y valorativa, sino más bien es resultado de un proceso en el que la típica acción estatal se torna menos confiable, al asimilar criterios de mercado, en el caso de la NGP (Falcão Martins, 1997: 8 y 9). De esta suerte, resulta fundamental avanzar hacia la construcción de una nueva teoría de la administración pública que no soslaye la tradicional dicotomía entre política y administración, entre burocracia y democracia, sino que, por el contrario, se sustente en la integración funcional de dichos elementos centrales de la acción pública moderna (Falcão Martins, 1997: 13). La respuesta a esta cuestión podría ser un modelo posburocrático que recuperara algunos elementos del paradigma burocrático y del modelo de gobernanza cuya contribución esencial a la teoría de la administración pública fuera la legitimidad democrática vía participación en los procesos de las políticas.

En este contexto, es de subrayarse la necesidad de construir o evolucionar hacia modelos organizativos que, sin renunciar a los valores representados por la legalidad, asuman las disfuncionalidades y traten de corregirlas mediante la introducción de valores, comportamientos y sistemas alternativos de los modelos emergentes en la administración pública contemporánea (tales como los valores provenientes de la NGP y la gobernanza) (Prats, 2005: 104). De lo anterior podemos establecer el hecho de que el talón de Aquiles de los modelos posburocráticos es, precisamente, la conciliación de la democracia y la eficiencia.

EL MODELO DE GOBERNANZA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Como ya lo señalamos, es necesario advertir acerca de las tentaciones teóricas que pretenden transitar del paradigma burocrático a los llamados modelos posburocráticos, a partir de una proclamada obsolescencia del modelo burocrático.[5] En este tenor, también es preciso señalar que la lógica posburocrática

[5] No hay que olvidar la advertencia de Omar Guerrero acerca de los modelos posburocráticos en el sentido que supone el uso común de términos como cliente, calidad, servicio, valor, incentivo, innovación, empoderamiento (*empowerment*) y flexibilidad. Estos términos están siendo utilizados por quienes aceptan explícitamente que el paradigma burocrático ya no es la fuente más relevante de ideas acerca de la gestión pública. "El término más apropiado para la nueva generación de extensa familia de ideas, acerca de cómo el gobierno hace productivas y responsables sus operaciones, es paradigma pos-burocrático". Este vocablo implica que el citado modelo es tan multifacético como su predecesor, el paradigma formulado por Max Weber (Guerrero, 2001: 5 y 6).

busca acercarse aún más a la neutralidad valorativa propuesta en el modelo burocrático, con base en la manipulación científica de la información para la toma de decisiones, más que en la impersonalidad de la autoridad racional legal (Ramírez de la Cruz y Ramírez Macías, 2010:152).[6]

En las últimas décadas del siglo XX, la teoría y la praxis de la administración pública experimentaron diversos cambios relacionados con la emergencia de paradigmas alternativos a los modelos tradicionales; tendencias que se perciben también en las primeras dos décadas del siglo XXI. Dentro de estos nuevos paradigmas se encuentran la NGP y la gobernanza. Los rasgos generales de la NGP denotan una filosofía gerencial dominante en la agenda de la administración pública, cuyo origen es el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia, para después extenderse hacia Canadá y Estados Unidos. La nueva gestión pública consiste en un movimiento de reforma del sector público, basado en el mercado como modelo de política y administración, cuyo sustento doctrinario está fundamentado en la opción pública, la teoría del agente principal, la gerencia de calidad total y la economía de costos de transacción (Guerrero, 2001: 5, 6).[7]

Así, mientras algunos administradores públicos y pensadores en la materia se daban a la tarea de dilucidar un modelo de administración empresarial aplicado al sector público, otros comenzaban a perfilar la corriente que llegaría a conocerse como gobernanza. "Aunque la literatura académica ha dado al término gobernanza una diversidad de significados, para nuestros propósitos la idea esencial es que el

[6] En este contexto, como señala Aron en su estudio introductorio de la obra *El político y el científico* (Weber, 1986: 10), pareciera persistir aquella vieja querella weberiana entre el político y el científico, es decir, la contraposición entre el quehacer del investigador y el comportamiento del político como hombre de acción, toda vez que a decir del mismo Weber, las virtudes del político son incompatibles con las del hombre de ciencia, sin dejar de reconocer que el saber objetivo, aunque no indispensable, es favorable para la acción.

[7] En este contexto, para Uvalle Berrones, la idea de gestión pública abarca un conjunto de medios que enlazan capacidades institucionales con el objetivo de articular la acción de la ciudadanía con los recursos, la información, la organización y las tecnologías del gobierno para la atención de problemas que demandan esfuerzos compartidos. Así, "la gestión pública no se refiere al rubro de los procedimientos o de las técnicas administrativas, sino que tiene como horizonte el cúmulo de problemas públicos" (Uvalle 1998: 10). La gestión pública no es lo administrativo sino que se refiere al carácter estructural de la administración pública para entenderla como una organización compleja inserta en un contexto social también de carácter complejo y dinámico. Como categoría de análisis alude a la conducción de una sociedad, por lo que sus atributos principales son la dirección, la conducción y la coordinación. Por ello, "sí la gestión pública es confinada a la noción reduccionista del management, se incurre en la idea superada de que la administración pública es únicamente el ámbito de lo estatal" (Uvalle Berrones, 1998: 17, 18).

gobierno deja de ser el actor autónomo y autoritario que era" (Peters, 2004: 71, 72). De esta suerte, el núcleo central de la teoría de la gobernanza apunta hacia una estructura y una acción gubernamental de carácter más horizontal, es decir, de colaboración entre los principales actores de la modernidad: estado, sociedad y mercado.

GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA: ALGUNAS APROXIMACIONES CONCEPTUALES

De entrada hay que advertir acerca de las dificultades derivadas de la complejidad que encierran los conceptos de gobernabilidad y gobernanza. El primero, traducido del inglés *governability*, y el segundo traducido al español del término *governance*. Esto significa que ambos conceptos (y sus respectivos objetos de estudio) reflejan enfoques de investigación y análisis distintos pero, al mismo tiempo, interdependientes. Lo cierto es que gobernabilidad y gobernanza son, en estricto rigor, conceptos diferentes, aunque entre ambos apenas exista una difusa, incluso tenue, frontera (Moreno Pérez, 2006: 36).

Por consiguiente, la gobernabilidad alude al sistema de capacidades que se generan para el desarrollo de la sociedad y la conservación del Estado. En ningún caso la gobernabilidad es una situación esperada, sino un conjunto de condiciones que permiten impulsar la vida social, a partir de acuerdos básicos que aseguran que los problemas y conflictos se traduzcan en oportunidades de cooperación, estabilidad y eficacia. Por su parte, el concepto de gobernanza indica que el desarrollo de la sociedad, además de histórico, dialéctico e institucional, no transita únicamente por la dirección trazada por las cúpulas, sino que se desenvuelve en el marco de la competencia, la pluralidad y la horizontalidad del poder, dando juego a las organizaciones de la sociedad civil en un esquema de autonomía, competencia, pluralidad e intercambios en la esfera política y económica (Uvalle Berrones, 2008: 112).

A partir de lo anterior se abren dos líneas de investigación: en la gobernabilidad se analiza la posibilidad de que la sociedad sea dirigida, en medio de la crisis del Estado y el proceso de desafección ante la política.[8] En cambio, en la gobernanza

[8] En el contexto de las sociedades contemporáneas, se observa un problema crítico de gobierno que se conoce como ingobernabilidad. Bajo esta perspectiva, la ingobernabilidad se plantea como un diagnóstico de inviabilidad e incapacidad de los gobiernos para responder a las demandas de bienestar que exige la sociedad al estado. Una perspectiva teórica parte de ciertas disfuncionalidades del estado, en la que se identifican tres versiones: "La primera visualiza a la ingobernabilidad como el resultado de una sobrecarga de exigencias sociales, que obstruyen los

se enfatiza la capacidad de dirección y coordinación de los gobiernos, en medio de entornos caracterizados por la incertidumbre y baja previsibilidad. En este tenor, resulta necesario detenerse en esta distinción no menor entre gobernabilidad y gobernanza. Así, mientras el estudio de la gobernabilidad se dirige a las instituciones políticas y actores clave, la *gobernanza* tiene un campo de estudio multidireccional, asociado a diferentes ámbitos, actores, niveles de gobierno y entornos (locales, subnacionales, nacionales, supranacionales). Por ello, la *gobernanza* se refiere a los patrones, estructuras y reglas del juego mediante las cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo procesos de intercambio, coordinación, control, interacción y toma de decisiones (Moreno Pérez, 2006: 37).

LA GOBERNANZA COMO GOBIERNO INTERACTIVO

El profesor Kooiman ha desarrollado una interesante línea argumental, en donde la idea central es que la gobernanza de las sociedades modernas es una combinación de todo tipo de actividades y estructuras de gobierno. Para este autor, el punto de partida de la noción de gobernanza es el concepto de gobierno interactivo o sociopolítico, por éste último debe entenderse:

> Los acuerdos con los que tanto los actores públicos como los privados persiguen solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales, preocuparse por las instituciones sociales en las que estas actividades de gobierno tienen lugar y formular los principios de acuerdo con los que estas actividades se llevan a cabo. El término gobernanza denota ideas conceptuales o teóricas sobre este tipo de actividades de gobierno (Kooiman, 2004: 172).

Desde esta perspectiva, la gobernanza se percibe fundamentalmente como un paradigma emergente en el ámbito de las ciencias sociales, teniendo su base en las complejas y dinámicas interdependencias sociales. La ampliación de las cadenas de interacción provoca y requiere de la multiplicación del número de actores sociales, incluyendo la modificación de la tradicional línea divisoria entre lo público y lo

procesos gubernamentales de respuesta del Gobierno y merman la capacidad del servicio público. Gobernabilidad e ingobernabilidad son identificados como partes del mismo proceso político, la primera como función, la segunda como disfunción". La segunda observa a la ingobernabilidad como un problema derivado de la insuficiencia de ingresos fiscales del Estado, mientras que en la tercera, la ingobernabilidad es concebida como el producto de la crisis de gestión del gobierno. Así, "La sobrecarga de demandas sociales, el déficit fiscal y la crisis de racionalidad, son problemas cuya índole debe buscarse en la gestión política y administrativa; son problemas de Gobierno en particular, no problemas del Gobierno en general, cuya causa se puede atribuir a deficiencias de implementación de políticas" (Guerrero, 1995: 71, 77).

privado. Lo anterior implica, básicamente, cambiar la noción de gobernar como algo naturalmente unidireccional; de los gobernantes a los gobernados, hacia un modelo bidireccional; como una relación mutuamente influyente entre dos o más entidades, por lo que se tienen en consideración tanto aspectos, problemas y oportunidades del sistema de gobierno como del sistema a gobernar. "Esto es lo que llamamos gobernanza sociopolítica o gobernanza interactiva, fundada sobre interacciones amplias y sistémicas", aplicándose tanto a las interacciones público-público como público-privado (Kooiman, 2004: 172, 175).

En este contexto cada interacción consiste en procesos y estructuras. El elemento *proceso* se refiere al aspecto de acción de las interacciones; por lo que los procesos son el resultado de la capacidad de actuación de los actores sociales. En cambio, el aspecto estructural muestra el marco contextual material, socio-estructural y cultural en el que se presentan las interacciones, por lo que puede ser considerado como el conjunto de circunstancias que limitan, amplían y, al mismo tiempo, condicionan el nivel de las citadas interacciones; por lo que se compone de aquellas instituciones, estructuras sociales, reglas e infraestructura material y tecnológica con capacidad para condicionar el curso de las mismas interacciones. Visto así, la gobernanza implica, básicamente, la posibilidad de atravesar los "límites entre entidades separadas (como las que existen entre gobernantes y gobernados) centrándose en las interacciones trans-límite entre ellos" (Kooiman, 2004: 176).[9]

Desde esta perspectiva, las necesidades y las capacidades se perciben como procesos interdependientes, por lo que la capacidad que tiene un sistema por gobernar está claramente conectada a sus procesos de gobernanza y de gobernación. Así,

[9] Un aspecto interesante de la teoría sociopolítica de Kooiman es la clasificación de las interacciones, quien distingue las siguientes categorías: a) Autogobernación (*self-governing*). La característica primaria de esta modalidad es la existencia de interacciones sociopolíticas de carácter caótico y fluido, en donde la organización es autónoma, es decir, el sistema es cerrado, sin ninguna entrada o salida aparente. b) Co-gobernación (*co-governing*). Se centra en las formas horizontales, esto es, los actores cooperan y se coordinan sin un actor dominante; cuyos conceptos centrales son coordinación, cooperación y colaboración.
El análisis se realiza en diferentes niveles de organización social: micro, meso y macro. En el nivel micro se aplica el concepto de colaboración, mientras que la coordinación se reserva para el nivel meso, en el que los actores son organizaciones, en el que los acuerdos son de naturaleza intra o interorganizacional; mientras que a nivel estructural esas interacciones se presentan entre sectores o subsectores sociales. El nivel macro de interacciones puede identificarse con los mecanismos de interacción entre el Estado, el mercado y la sociedad. c) Gobernación jerárquica (*hierarchical governing*). Bajo esta categoría se agrupan las interacciones más formalizadas entre el Estado y los ciudadanos individual o grupal. Esta modalidad tiene raíces históricas, influenciadas por Max Weber (Kooiman, 2004: 179, 180, 181 y 183).

vemos que el concepto de gobernación se encuentra fuertemente vinculado al de gobernanza; por lo que ésta puede verse como la pauta o estructura que emerge en un sistema sociopolítico, como el resultado conjunto de los esfuerzos de interacción de todos los actores (Prats, 2005: 137, 138).

En este contexto, se denomina gobernanza al proceso en el que la definición del sentido de dirección de la sociedad, de las formas de organización para la resolución de los problemas públicos, y del modo en que se distribuyen los costos y beneficios ya no es obra exclusiva del gobierno, sino que es el resultado de la interacción/corresponsabilidad y asociación entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales, en el que dichos actores juegan roles diversificados, con acoplamientos y desacoplamientos cambiantes, según la naturaleza de los problemas y las circunstancias sociales (Aguilar, 2007: 10).

También cabe señalar que los actuales contextos complejos y dinámicos demandan la aplicación de modos de gobernanza mixtos, privilegiando diferentes combinaciones de interacciones entre lo público y privado. En este tenor, la utilidad de la gobernanza se orienta hacia el análisis de problemas y oportunidades en contextos ubicados en la frontera entre el Estado, el mercado y la sociedad civil (Kooiman, 2004: 191). De esta manera, la gobernanza es básicamente una herramienta analítica y descriptiva, pero, en la medida en que también puede verse como el resultado de las intervenciones de los diversos actores, también adquiere una dimensión normativa (Prats, 2005: 137).

De lo anterior podemos establecer que el concepto de gobernanza alude a un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico, caracterizado por un mayor grado de interacción entre el Estado y los actores no estatales, es decir, se basa en la interacción constante entre actores autónomos y redes organizacionales. Así, "en su expresión más general, la gobernanza se refiere a un cambio en el equilibrio entre Estado y la sociedad civil, en el que se pone el acento en la ciudadanía activa y la vincula, en definitiva, a debates más amplios", principalmente en lo que respecta a algunas categorías tales como democracia deliberativa, comunitarismo y visión neorepublicana de la sociedad civil (Natera, 2004: 6, 10).[10]

[10] Al apoyar la deliberación pública como método, los defensores de la democracia deliberativa se oponen no sólo a versiones elitistas o pluralistas de la democracia, sino también a las versiones "populistas". Ahora bien, la pregunta que uno debe hacerse, entonces, es por qué se le debe otorgar tanta importancia a la deliberación, como etapa necesaria de cualquier proceso de toma de decisiones. Los defensores de la democracia deliberativa dan varias razones al respecto. La deliberación puede

LA GOBERNANZA Y LAS REDES DE POLÍTICAS

Lo expuesto en los apartados precedentes nos induce a pensar en la gobernanza como gestión de redes. La cooperación entre el Estado y la sociedad civil se presenta en diversas modalidades, en principio, se distinguen dos mecanismos generales de interacción: por una parte, los típicos acuerdos neocorporativistas, esto es, las negociaciones institucionalizadas entre el Estado, las empresas y los trabajadores organizados en la política macroeconómica; y, por la otra, los mecanismos de autoorganización o "autorregulación" de la sociedad, mediante los cuales los actores privados asumen algunas funciones reguladoras que, en definitiva, son de interés público, y que le han sido "delegadas" por el mismo Estado (Natera, 2004: 11).

En cualquier caso, el espacio más importante de cooperación Estado-sociedad es la red de actores públicos/privados en niveles específicos o sectores de las políticas; por lo que la idea de gobernanza se vincula de forma predominante con la gestión de las citadas redes de actores individuales o colectivos de diversa naturaleza. De esta manera, en las redes de políticas, el Estado y la sociedad se acoplan de modo flexible, y la interacción en el interior de la red puede producir el consenso necesario para facilitar el diseño e implementación de políticas, por lo que una de las principales aportaciones del modelo de gobernanza es precisamente su capacidad de innovación (Natera, 2004: 12), aunque son discutibles sus aportaciones desde el ángulo de la eficacia de las políticas, como lo puntualizaremos en el siguiente apartado.

Desde esta perspectiva se puede concebir a la política pública como un microescenario poblado de estructuras políticas-administrativas, valores y actores específicos. En este escenario, emerge el enfoque de la "política pública sustentada en el modelo reticular: una red de estructuras y actores configurada alrededor de un sector determinado de acción gubernamental". Así, "las redes presentan una forma organizativa plana y horizontal en contraste a las organizaciones verticales

contribuir a descubrir errores lógicos y fácticos en el razonamiento de los que toman parte de la discusión. La deliberación puede ser importante no sólo por esta función "negativa" de prevenir errores, sino también por sus efectos "positivos" en la provisión de información, contribuyendo así a expandir las alternativas. Esto es, la discusión puede impedir (o prevenir) la adopción de decisiones parciales o sesgadas. Otro importante beneficio de la discusión deriva de su carácter educativo. El proceso deliberativo provee una excelente oportunidad para la autoeducación de quienes debaten; contribuyendo también al mejoramiento del razonamiento y el desarrollo de las capacidades cívicas (Gargarella, 2011: 3).

y jerarquizadas" (Natera, 2004: 12 - 13), que caracterizan a los modelos precedentes –burocracia y NGP–. De esta manera, el mecanismo de coordinación que caracteriza a las redes es, por definición, la confianza entre sus integrantes, lo que la diferencia de los mecanismos empleados por la burocracia (jerarquía) y la NGP (precio y calidad). Según este enfoque, la "gobernanza por redes" o "gobernanza participativa" adquiere el carácter de sistema (*governance system*), misma que en razón de la sinergia de recursos públicos, privados y sociales incrementa la claridad, capacidad y eficacia directiva de una sociedad (Aguilar, 2007: 11).

Desde un enfoque político-administrativo, la gobernabilidad es la cualidad de un sistema social para que sus actores estratégicos consientan en la adopción de decisiones conforme a ciertas reglas y procedimientos. Así, el análisis de la gobernabilidad de un sistema implica el de su gobernanza, es decir, el descubrimiento del mapa de actores, expectativas, conflictos, estructuras y procesos de interacción en las políticas públicas (Prats, 2005: 139). Recapitulando, una categoría central para la cabal comprensión del modelo de gobernanza es la nueva noción de gestión pública, particularmente desde la perspectiva de espacio ampliado y constantes interacciones entre el Estado, la sociedad y el mercado como instituciones centrales de la modernidad, a partir de las mencionadas nociones de eficacia y democracia.

En un primer acercamiento resulta clara la existencia de un vínculo natural entre el modelo de gobernanza y democracia. Sin embargo, desde la perspectiva participativa parece que no está del todo perfilada esa relación como elemento central del citado paradigma. Prats lanza la advertencia acerca de la relación potencialmente conflictiva entre democracia y gobernanza:

> Para que una estructura interactiva de gobernanza sea democrática es preciso que el conjunto de intereses concernidos por el proceso decisional se encuentren simétricamente representados en el proceso decisional público de que se trate. Un mero partenariado entre sector público y privado puede constituir gobernanza, pero no será democrático sino en la medida en que los intereses sociales implicados tengan oportunidad efectiva para organizarse, informarse y participar en la interacción decisional (Prats, 2005: 144).

En este orden de ideas, cabe mencionar que uno de los retos fundamentales que enfrenta el modelo de gobernanza es, precisamente, la eficacia operativa en el plano de las administraciones públicas; también resulta relevante el concepto de gobernanza propuesto por la comisión de las Comunidades Europeas, al referirlo

como el mecanismo que "designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia" (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001: 8, 11). En este contexto, el libro de la comisión contempla, entre otros principios, a la eficacia en el sentido de medidas para producir los resultados esperados sobre la base de objetivos claros, la evaluación de su futuro impacto y, en su caso, de la experiencia acumulada. La eficacia requiere también que la aplicación de las políticas sea proporcionada y que las decisiones se tomen al nivel más apropiado. A partir de estas directrices, la Comisión reconoce la importancia de cada uno de estos principios para la instauración de una gobernanza más democrática, como base de la democracia y el Estado de derecho, y destaca la posibilidad de su aplicación a todos los niveles de gobierno: mundial, europeo, nacional, regional y local.[11]

LOS NUEVOS DERROTEROS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: EL BINOMIO GOBERNANZA/DEMOCRACIA Y GOBERNANZA/EFICACIA

En primer lugar hay que tener presente que una de las aportaciones esenciales del modelo burocrático es la eficacia. Mientras que la contribución principal de la gobernanza es la democracia. Así, ambas categorías resultan fundamentales para intentar delinear los contornos fundamentales de los nuevos modelos de la administración pública de principios del siglo XXI.

En este contexto, hay que subrayar el hecho que las actuales transformaciones de las estructuras estatales no implican necesariamente la disminución de la importancia del Estado contemporáneo, ya que sigue siendo el vehículo principal en la consecución del interés común. En realidad, lo que estamos presenciando es la transformación del Estado para afrontar los retos del siglo que despunta, en el que se revalorizan sus capacidades institucionales más allá de sus atribuciones

[11] Los demás principios se explican en los siguientes términos: a) Apertura. Las instituciones deberían trabajar de una forma más abierta y utilizar un lenguaje accesible para el público en general; b) Participación. La calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas implican una amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las fases del proceso, desde el diseño hasta la aplicación de las políticas; c) Responsabilidad. Es preciso clarificar el papel de cada uno en los procesos legislativo y ejecutivo, precisando con mayor claridad la responsabilidad de los Estados y de todos los agentes que participan en el desarrollo y aplicación de las políticas en los distintos niveles; d) Coherencia. Las políticas y las acciones deben ser coherentes y fácilmente comprensibles. La necesidad de coherencia es cada vez mayor ante entornos dinámicos y tareas cada vez más complejas (principalmente ante desafíos tales como el del cambio climático o la evolución demográfica) que rebasan las fronteras de las políticas sectoriales (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001: 11).

estrictamente formales e instrumentos coercitivos. En este contexto la gobernanza no implica el fin o el declive del Estado, ya que la función estatal sigue siendo fundamental en el logro de los fines colectivos, aunque es cierto que el Estado ha perdido capacidad de implementación de políticas con sus propios medios, por lo que tiene la necesidad de apoyarse en otras instituciones del mercado o la sociedad civil; emergiendo lo que se conoce como Estado "catalizador" o el Estado socialmente necesario (Natera, 2004: 9; Uvalle Berrones, 1993: 102).[12]

Bajo esta línea argumental es preciso subrayar el papel estratégico que seguirá desempeñando el Estado en el proceso de las políticas:

> Debemos reiterar un aspecto que nos parece clave: contra la opinión que trata de diluir los gobiernos como un actor más en las estructuras de gobernanza, creemos que el principio democrático y de Estado de Derecho al que la gobernanza debe servir exige el reconocimiento de un rol, unas formas organizativas y de funcionamiento y una responsabilidad especial a las Administraciones Públicas. Éstas son actores en estructuras de interdependencia, pero no un actor más. No creemos en la gobernanza como sustituto de gobierno, sino en la gobernanza con gobierno, como modalidad de gobernación (Prats, 2005: 146).

Como paradigma emergente, la gobernanza no puede ni debe perseguir fines de universalidad. "En realidad, sirve para comprender positivamente y reformar normativamente la estructura y procesos de gobernación en todos aquellos ámbitos en que la burocracia" o la NGP resultan inapropiadas (Prats, 2005: 131). Desde esta perspectiva teórica, el papel central de los citados paradigmas sería dotar de una mayor funcionalidad a aquellas áreas gubernamentales que son altamente sensibles a la información del mercado o a los procesos deliberativos, tales como los sectores vinculados con el desarrollo en sus múltiples caras.

Otra premisa central de la teoría de la gobernanza es que el acto de gobernar consiste fundamentalmente en timonear la economía y la sociedad. Desde esta postura, la gobernanza puede constituir un instrumento central para la definición de los objetivos y la rendición de cuentas, para lo cual el gobierno sigue ocupando un lugar fundamental. De esta manera:

[12] A decir de Uvalle Berrones, la revaloración de lo público presupone que el Estado es una institución socialmente necesaria, políticamente indispensable y administrativamente racional, es decir, es un Estado que gobierna más y administra lo estrictamente indispensable (1993: 102 y 103).

> La adopción del concepto de gobernanza como instrumento para la definición colectiva de las metas tiene varias implicaciones sobre el papel que desempeña la administración. En términos descriptivos, el giro hacia la gobernanza significa que el gobierno ha dejado de ser parte de un Estado jerárquico y ordenador, que gobierna mediante su propia autoridad, para convertirse en parte de un Estado facilitador (Peters, 2004: 85).

Desde este enfoque, la gobernanza no elimina, sino que refuerza y transforma el papel emprendedor, facilitador, mediador, negociador y arbitral del Estado, por lo que el debate central no gira en torno a eliminar la necesidad de los gobiernos, pues se orienta básicamente a replantear el rol, formas organizativas y procedimentales, los instrumentos de gestión pública, las competencias de los funcionarios y las capacidades de dirección política de la administración pública y del gobierno en su conjunto (Prats, 2005: 143).

Procederemos al análisis de la gobernanza desde algunas categorías fundamentales en la teoría y la praxis de los gobiernos y las administraciones públicas contemporáneas; principalmente de aquellas categorías o conceptos donde hay una interacción más intensa entre el paradigma burocrático y el modelo de gobernanza. Lo anterior en razón de que algunas de las claves para entender la relación complementaria y necesaria entre burocracia y gobernanza son precisamente dichas categorías vinculadas con el binomio eficacia/democracia. En este orden de ideas, hay que recordar que la burocracia es la parte vital del Estado que se encarga del cumplimiento de una parte fundamental de las funciones estatales. Esta situación se manifiesta en el hecho de que la pericia burocrática se sujeta a las reglas institucionales de la democracia. Así, mientras el poder democrático se construye de abajo hacia arriba, el poder burocrático se ejerce de arriba hacia abajo (Uvalle Berrones, 2008: 106, 107). De esta manera, en principio y, por lo menos desde la lógica procedimental, la democracia y la eficacia parecen excluyentes.

A continuación realizaremos un breve análisis de algunos de los principios y conceptos provenientes del paradigma burocrático desde el *locus* del modelo de gobernanza:

a) Gobernanza/eficacia. Por lo que respecta a la relación entre la gobernanza y la eficacia, la literatura sobre gestión y teoría organizacional plantea la necesidad de explorarla desde la óptica de la eficacia. Desde la perspectiva de la gestión, un punto fundamental es la importancia de la uniformidad en la administración.

La gobernanza, al empoderar a los interesados y a los niveles inferiores de la burocracia, aumentará la diversidad de opciones y resultados de la gestión. En algunos programas públicos, esa diversidad quizá sea deseable y mejore el servicio o la función pública, pero en otros programas, sobre todo los relacionados con los derechos básicos, cualquier variación sustancial puede significar la anulación o restricción de esta clase de derechos.[13] Esto nos habla acerca de la posibilidad de la existencia de situaciones en las que el citado modelo sea inapropiado, incluso en términos de eficacia (Peters, 2005: 597).[14]

b) Gobernanza y función pública. Como ya lo señalamos, el modelo de gobernanza considera necesario otorgar más facultades a los niveles inferiores de la burocracia pública, con la finalidad de que asuman mayores decisiones, mismas que habrán de compartir con los actores del sector privado y social.

Así, desde la perspectiva de la gobernanza, una de las consecuencias más importantes para los sistemas burocráticos es el acotamiento de la viabilidad de una burocracia de corte permanente y jerárquico. En efecto, la gobernanza demanda sistemas administrativos más flexibles y más abiertos que los sistemas jerarquizados y formalizados de la organización burocrática ortodoxa. En este sentido, mientras en el modelo tradicional la burocracia desempeña un papel muy limitado en la formulación de políticas, bajo el enfoque de gobernanza hay una tendencia a redimensionar el papel de la burocracia, a partir del incremento de la relativa autonomía del aparato de la administración pública contemporánea. "Sin embargo, la independencia que obtiene la burocracia en el modelo de gobernanza se refiere más a la forma de manejar sus relaciones con la sociedad civil, por lo que la administración de redes se convierte en un medio crucial para la definición de las políticas" (Peters, 2004: 91 y 93).

Por lo tanto, en el modelo de gobernanza, el papel de la burocracia en las políticas es un tanto ambiguo. Por una parte, no se enaltece el papel del administrador (como en la NGP), y por la otra, la participación de la sociedad civil y el rol de la burocracia como intermediaria hacen que esta última tenga un papel central en la definición e implementación de la política, utilizando para ello herramientas tales como las subcontrataciones, las asociaciones público-privadas y una serie de convenios. La

[13] Quizá estemos hablando de una mayor efectividad en la provisión de ciertos bienes públicos o cuasi-públicos, tales como la seguridad pública o la procuración de justicia.

[14] Sobre el particular, cabe recordar que la eficacia se refiere también al grado en que cada una de las dimensiones del gobierno posee los mecanismos institucionales para cumplir con las competencias legales y satisfacer las demandas ciudadanas (Ziccardi, 1998: 34).

burocracia debe controlar la participación de los actores de la sociedad civil, como condición para que estas interacciones contribuyan al logro de los objetivos de las políticas, pero este papel también genera fricciones con el principio de la participación horizontal de las redes en gobernanza (Peters, 2004: 93).

c) Gobernanza-eficiencia. Mientras en otros enfoques (como la NAP), la participación de actores no gubernamentales tiene entre sus principales objetivos reducir costos, incrementar la eficiencia y acotar el poder del Estado, "En el modelo de gobernanza existen algunos elementos de eficiencia, pero la justificación principal es involucrar a la sociedad civil, elevar la participación y reconocer la capacidad de las redes de ésta para ejercer cuando menos un cierto grado de autoadministración en sus áreas de políticas" (Peters, 2004: 95).[15]

En este orden de ideas, se puede visualizar como un reto fundamental de la gestión pública el conjugar con acierto los valores de la democracia y la eficiencia. Ello implica, por una parte, el desarrollo de capacidades institucionales para la consecución del bien común a partir de la participación ciudadana como punto de referencia en la atención de los grandes problemas públicos de nuestro tiempo. Asimismo, la gestión pública debe proporcionar las capacidades tecnológicas, organizativas y funcionales para que las acciones de gobierno tengan lógica argumentativa y consistencia en las distintas etapas del proceso de la política. No le confiere una importancia *per se* a los medios, sino que más bien, tiene a éstos como horizonte, pero desde su aplicación en los espacios amplios, dinámicos y complejos de las sociedades contemporáneas. Resulta, entonces, un instrumento para mejorar cualitativamente la eficacia del gobierno y contener el desencanto ciudadano por la democracia representativa; por lo que su contenido valorativo se identifica con la democracia, la participación y la eficiencia (Uvalle Berrones, 1998: 20, 21).

d) Redefinición de lo público. Otro aspecto relevante en el enfoque de gobernanza tiene que ver con el hecho de restar importancia a otra dicotomía de la administración pública clásica: la oposición entre lo público y lo privado. Así, la teoría de la gobernanza considera que esta dicotomía resulta esencialmente obsoleta, por diferentes razones. El argumento general es, justamente, que la existencia de una frontera entre lo público y lo privado protege a la burocracia pública de las presiones extraorganizacionales para su modernización y también

[15] Como ya lo señalamos, la eficiencia se refiere a la satisfacción de las demandas sociales al menor costo posible, a través de la medición de la relación costo-efectividad, costo-beneficio y costo-utilidad (Ziccardi, 1998: 34).

para incrementar su eficiencia (Peters, 1998: 229). La superación de esta dicotomía supone conlleva la necesidad de redefinir lo público. Ello implica que la gestión pública presupone la ampliación de espacios públicos, por lo que no se puede reducir únicamente a los espacios gubernamentales, sino que también reconoce los espacios relativos a la sociedad; en un sentido más amplio, podría considerarse la inclusión de algunos espacios propios del mercado, sobre todo tratándose de la provisión de ciertos bienes público/privados.

Teniendo como referencia el punto de interacción entre el Estado y la sociedad, los nuevos derroteros del modelo de gobernanza y otros paradigmas emergentes implican el desarrollo de vertientes teóricas que, además de permitir avanzar en la superación de la clásica dicotomía entre política y administración, también incorporen elementos fundamentales como la democracia participativa, la eficacia y la eficiencia que aportan los modelos burocráticos.

e) Gobernanza y democracia participativa. Como ya lo señalamos, uno de los enfoques predominantes de la gobernanza en el ámbito de la administración pública es su conceptualización como modelo para la conducción de los Estados y las sociedades modernas, por lo que se le percibe como un medio para elevar el contenido democrático de dicha conducción. Así, se le concibe como un mecanismo para recuperar la confianza de la ciudadanía ante el desencanto, insuficiencias y debilidades de las formas convencionales de la democracia representativa. También se sustenta en la idea de estructuras y procesos vinculados con la democracia participativa, por medio del establecimiento de interacciones cotidianas entre los ciudadanos y las administraciones públicas (Peters, 2005: 593). Para la teoría de la administración pública, la aportación principal del modelo de gobernanza es precisamente este elemento participativo.

La gobernanza, como enfoque alternativo para la administración pública, representa un intento por involucrar más a la sociedad en la tarea de gobernar y por reducir los elementos jerárquicos del sistema burocrático. Bajo esta línea argumental, el citado modelo tiende a desplazar el locus de la participación ciudadana de la categoría de insumo al de producto del sistema político, pues la legitimación política no fluye a través de los mecanismos convencionales (partidos políticos, representación legislativa, etc.), sino que se deriva de las relaciones directas que se establecen entre la ciudadanía y el gobierno, particularmente con las burocracias gubernamentales (Peters, 2005: 590 y 593).

En este contexto se observa una tendencia creciente hacia una versión "desacralizada" de la democracia en el Sur. Un aforismo atribuido a Adam Przeworski resume así el problema: "A la gente se le está permitiendo votar pero no se le está permitiendo escoger opciones". En los casos en que se ha logrado implementar exitosamente formas concretas para ejercer el control democrático desde la base, los resultados han sido promisorios. Experiencias relacionadas con formas de "presupuesto participativo" han demostrado que los mecanismos democráticos pueden ser realmente efectivos para mejorar la asignación de recursos. Estos nuevos mecanismos no sólo son eficientes para incrementar la posibilidad de que el gasto público corresponda a las necesidades más sentidas de la ciudadanía; también lo son en el sentido de que presionan para mejorar la transparencia y la responsabilidad, por lo que pueden transformarse en un buen instrumento para hacer frente al problema de la corrupción, particularmente en los países en desarrollo (Evans, 2003: 11).

Así, el fortalecimiento de la participación democrática conlleva dos importantes beneficios: en primer lugar, el compromiso democrático tiene altas posibilidades de traducirse en un aporte positivo en el ámbito normativo. Desde el momento en que incrementa el grado de participación de la ciudadanía, revalorizar la noción de lo "público" puede también generar un sentido de identidad con las instituciones y los programas públicos, al menos lo suficiente como para legitimar cualquier aumento en los impuestos para hacer frente a la crisis fiscal de las instituciones públicas (tanto del Norte como del Sur). En segundo lugar, la insistencia en el control democrático desde la ciudadanía es, probablemente, el mejor seguro contra las tentaciones en el sentido de que los esfuerzos por incrementar la capacidad burocrática puedan, inadvertidamente, terminar en una reentronización de la burocracia (Evans, 2003: 11).

En el caso de América Latina, las mayores experiencias en esta materia apuntan hacia diversas modalidades del presupuesto participativo, cuyo eje fundamental es la democracia deliberativa.[16] Desde esta perspectiva, dicho enfoque implica "un modelo de gestión pública democrática, donde la ciudadanía participa en forma

[16] La formulación inicial del presupuesto participativo en Latinoamérica se remonta a la experiencia de Porto Alegre, Brasil, en donde a partir de 1988 el gobierno municipal emanado del Partido de los Trabajadores puso en marcha este sistema de participación directa de la ciudadanía en la formulación e implementación del presupuesto local. La otra experiencia relevante la encontramos en el Departamento de Risaralda, Colombia, iniciado en el año 2002. En la Ciudad de México, con motivo de la instalación de los consejos ciudadanos en pueblos y colonias en 2010, comienza a perfilarse la implementación de estos procesos participativos en las 16 delegaciones de la capital.

directa, voluntaria y universal, en éste la comunidad prioriza programas, formula perfiles de proyectos y propone la distribución de los recursos de inversión" además de ejercer el control sobre la ejecución de las políticas (Rodríguez, 2003: 7, 8). Así, dicho modelo implica fundamentalmente una dialéctica entre democracia representativa y democracia participativa en el proceso de construcción de lo público, lo cual estimula también el desarrollo de una sociedad civil activa (Rodríguez, 2003: 12).

También es preciso advertir contra los riesgos emanados de una euforia excesiva acerca de los procesos de participación ciudadana en los asuntos públicos. Así, Colino visualiza dos debilidades fundamentales: la inequidad y la ineficacia. Respecto a la primera, señala que estos mecanismos de participación directa requieren una inversión más intensa en tiempo y recursos que la participación electoral. Esto lleva implícito el riesgo de que el espacio de participación quede "secuestrado" por un grupo de ciudadanos organizados, excluyendo al resto de ciudadanos en lo individual. También puede resultar que estos procesos participativos retrasen la adopción de decisiones, incrementen los costos y no garantizan que el resultado sea el más adecuado (Colino, 2002: 7, 8).

En este contexto, si bien es cierto que el lugar del modelo de referencia son las interacciones entre el Estado y la sociedad, no resulta del todo claro que las redes, tan importantes para las argumentaciones en torno a la gobernanza, sean necesariamente la solución para los problemas del gobierno democrático, pues en muchas ocasiones esas estructuras son excluyentes, principalmente cuando se trata de las llamadas "comunidades epistémicas", las cuales se basan en la posesión y el control de cierto conocimiento especializado, por lo que las soluciones basadas en dicho modelo corren el riesgo de ser profundamente antidemocráticas y tener un marcado sesgo de clase. Sin embargo, aun suponiendo que se pudiese superar la exclusión, existe una segunda cuestión toral: el grado de asunción del interés general, por lo que "esta forma de gobernar puede convertirse en la apropiación del sector público por ciertos intereses privados, y una noción más amplia del interés público puede resultar afectada" (Peters, 2005: 594, 595). En este sentido, quizá una de las mayores debilidades del modelo de gobernanza radica precisamente en el hecho de que la participación ciudadana se define, básicamente, a partir de las necesidades y expectativas de los grupos o individuos interesados. "Así, paradójicamente la gobernanza puede dar por resultado un conjunto de programas que sean aceptables y legítimos para sus participantes, pero no un gobierno que en su conjunto sea más legítimo que en el modelo representativo" (Peters, 2005: 596).

CONCLUSIONES

Una de las aportaciones esenciales del modelo burocrático es la eficacia sustentada fundamentalmente en la racionalidad formal y en los atributos principales de la organización burocrática: la superioridad técnica y la formalización de los procedimientos administrativos. Otra característica central del citado modelo es la conservación de un espacio irreductible de la administración, a través del establecimiento de límites precisos entre lo político y lo administrativo, con lo que se establece la clásica dicotomía entre ambas esferas gubernamentales.

Así, una de las principales limitaciones congénitas del modelo burocrático es la oposición entre política y administración; dicotomía que permea hacia los principales paradigmas posburocráticos, incluyendo a la gobernanza. En este sentido, si bien es cierto que el modelo implica la redefinición del papel de la administración pública, también lo es que el talón de Aquiles del citado paradigma posburocrático es, precisamente, lo relativo a la necesidad de avanzar en conciliación entre la democracia y la eficiencia.

Por otro lado, es preciso reconocer que el Estado, institución inacabada de la modernidad, sigue siendo el actor principal en el proceso de las políticas, particularmente en algunas áreas relativas al desarrollo. En este contexto, resulta irrebatible un supuesto fundamental: el Estado no puede abandonar sus funciones esenciales, por lo que es necesario la exploración de nuevas vetas teóricas para sustentar la reformulación de las funciones estatales en las sociedades actuales.

En la teoría de la administración pública contemporánea confluyen diversos enfoques. Las corrientes teóricas emergentes coexisten con los modelos precedentes, entre los que sobresale el modelo clásico que se centra en el paradigma burocrático. En este contexto, las principales aportaciones del "tipo ideal" teorizado por Weber mantienen una vigencia relevante. Dentro de estos elementos destacan:

a) La racionalidad legal que se basa en la formalización, jerarquía y delimitación precisa de competencias;
b) La eficacia y la eficiencia, cuyo sustento básico es la superioridad técnica de la organización burocrática.

Por otra parte, muchos de los llamados modelos posburocráticos se identifican fundamentalmente por su oposición a los valores vinculados con el orden racional-legal teorizado por Weber, particularmente el citado principio de jerarquía. En

cambio, las aportaciones de estos paradigmas emergentes con respecto a otras categorías centrales de la burocracia, tales como la eficacia y la eficiencia resultan un tanto ambiguas y cuestionables. En este contexto, si bien es cierto que el modelo de gobernanza recupera la noción de democracia participativa relegada por los modelos precedentes, también es verdad que hasta la fecha, no resulta del todo clara su postura con respecto a los mencionados principios esenciales del modelo burocrático.

Desde esta perspectiva, uno de los posibles derroteros de la administración pública contemporánea es la construcción de modelos híbridos sustentados en la conciliación de algunos de los atributos esenciales del modelo burocrático y de los paradigmas posburocráticos, particularmente de la gobernanza. Estos elementos fundamentales son:

1. Mantenimiento de los principios esenciales del modelo burocrático. Esto implicaría la reformulación de la racionalidad legal y formal en contextos plurales y dinámicos, a partir de procesos y estructuras relativamente flexibles, con base en las formalidades esenciales exigibles en el Estado social y de derecho contemporáneos.
2. Recuperación de algunas aportaciones centrales de los principales paradigmas emergentes, tales como la NGP y la gobernanza, particularmente por lo que se refiere a la lógica de los mercados y a la democracia deliberativa.
3. Incorporación de los principios y mecanismos de la democracia participativa en el proceso de diseño, implementación y evaluación de algunas políticas, particularmente en aspectos relacionados con el control y rendición de cuentas.

En este orden de ideas, este modelo alternativo permitiría el redescubrimiento de los principales atributos del paradigma burocrático, tales como la eficacia y la eficiencia, con la integración funcional de la democracia participativa de la gobernanza, buscando con ello avanzar en la superación de la clásica dicotomía entre política y administración. Lo anterior también posibilitaría administraciones públicas más eficientes y eficaces, además de participativas, con pleno apego a los principios y formalidades exigibles en el Estado social de derecho, buscando mejorar la gobernabilidad en los contextos plurales, complejos y dinámicos de las sociedades contemporáneas.

Finalmente, los modelos de gobernanza se asocian fundamentalmente con la idea de cooperación entre Estado y sociedad. Bajo la lógica de otros paradigmas

emergentes, como la NGP, también resulta fundamental la incorporación del tercer actor de la era moderna: el mercado. En este contexto, la construcción de este modelo híbrido implica la construcción de redes de cooperación entre el Estado, la sociedad y el mercado, lo que podría revitalizar la consecución de ciertos fines generales en algunas problemáticas contemporáneas vinculadas con el desarrollo económico, el desarrollo democrático, la equidad social o la protección ambiental.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis F. (2007), "El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza" [en línea] XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, disponible en: www.lad.org [Consultado el 15 de junio de 2010].

Anaya Cadena, Vicente (1997), *Diccionario. Política, Gobierno y Administración Pública Municipal*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C.

Bullinger, Martin (1996), "La Administración, al ritmo de la economía y la sociedad. Reflexiones y reformas en Francia y Alemania" en *Revista de Administración Pública RAP*. Ensayos sobre la nueva administración pública, núm. 91, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Carrillo, Ernesto (2004), "La evolución de los estudios de administración pública: la cuestión del objeto", en M. C. Pardo (comp.) *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México.

Colino, César (2002), "Democracia, participación ciudadana y problemas de la gestión de los gobiernos locales en Europa: la equidad, la eficacia y la capacidad" [en línea] *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, disponible en: www.clad.org. [Consultado el 2 de mayo de 2010].

Comisión de las Comunidades Europeas (2001), *La gobernanza europea. Un libro blanco*, Bruselas [en línea] disponible en: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/.../com2001 [consultado el 5 de mayo de 2011].

Evans, Pritchard (2003), "El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa" en *Reforma y Democracia*. [en línea] Revista del CLAD, núm. 25, disponible en http://143.106.76.15/site/aulas/138/evan-es.pdf. [consultado el 1 de agosto de 2011].

Falcão Martins, Humberto (1997), "Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración" en *Reforma y Democracia* [en línea] Revista del CLAD, núm. 9, disponible en www.clad.org [consultado el 5 de agosto de 2009].

Gargarella, R. (2011), "El ideal de la democracia deliberativa en el análisis del sistema representativo. Algunas notas teóricas y una mirada sobre el caso de la Argentina" [en línea] Universidad de Buenos Aires/Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, disponible en http://cablemodem.fibertel.com.ar/ [consultado el 7 de julio de 2011].

Guerrero Orozco, Omar (1995), "Ingobernabilidad: disfunción y quebranto estructural" en *Reforma y Democracia*. Revista del CLAD, núm. 3, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Guerrero, Omar (2001), "Nuevos modelos de gestión pública" en *Revista Digital Universitaria*, vol. 2, núm. 3, [en línea] UNAM, disponible en http://www.revista.unam.mx/indexsep01.html [Consultado el 19 de octubre de 2010].

Kooiman, Jan (2004), "Gobernar en gobernanza" en *Revista Instituciones y Desarrollo*, núm. 16, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya.

Lynn, Laurence E. (2004), *Reforma a la gestión pública: tendencias y perspectivas*, en M.C. Pardo (comp.) *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México.

Moreno Pérez, Marco Antonio (2006), "Emergencia del paradigma de gobernabilidad en América Latina. Aprendizajes de la transición y consolidación democrática para la gobernabilidad en Chile" [en línea] disponible en www.openaccess.leidenuniv.nl/ [Consultado el 10 de julio 2011].

Natera, Antonio (2004), *La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular. Documentos de trabajo Política y gestión*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid.

Olsen, Johan P. (2005), "Quizás sea el momento de redescubrir la burocracia" en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 31, [en línea] disponible en: www.clad.org. [Consultado el 9 de septiembre de 2009].

Peters, B. Guy y John Pierre (1998), "Governance Without Government? Rethinking Public Administration" en *Journal of Public Administration Research and Theory* [en línea] disponible en: www.jpart.oxfordjournalds.org [Consultado el 28 de julio de 2011].

_____ (2004), "Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles" en María del Carmen Pardo (comp.) *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México.

_____ (2005), "Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?" en *Foro Internacional*, vol. XLV, núm. 4.

Prats I. Catalá Joan (1995), "Derecho y management en las administraciones públicas (Notas sobre la crisis y renovación de los respectivos paradigmas)" en *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, núm. 3.

_____ (2005), *De la burocracia al* management, *del* management *a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

Ramírez De La Cruz, Edgar y Jesús Ramírez Macías (2010), "Génesis y desarrollo del concepto de nueva gestión pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma del gobierno" en D. Arellano Gault (Coord.) *Más allá de la reinvención del gobierno. Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*. México, Miguel Ángel Porrúa y CIDE.

Rodríguez Rodríguez, Jahir (2003), *El presupuesto participativo: defendiendo lo público y construyendo ciudadanía. La experiencia del Departamento de Risaralda, Colombia*, Universidad Tecnológica de Pereira/Gobernación de Risaralda.

Uvalle Berrones, Ricardo (1995), *Los nuevos derroteros de la vida estatal,* Toluca, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

_____ (1998), "El caracter multifacético de la gestión pública contemporánea" en Revista IAPEM, núm. 37, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

_____ (2008), "Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del estado" en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, núm. 203.

Waldo, Dwight (1982), *Administración pública. La función administrativa y los sistemas de organización y otros aspectos*, México, Trillas.

Weber, Max (1974), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.

_____ (1978), *Historia económica general*, México, Fondo de Cultura Económica.

_____ (1986), *El político y el científico*, Madrid, Alianza editorial.

_____ (2011), *¿Qué es la burocracia?* [en línea] Libros Tauro, disponible en: http://www.ucema.edu.ar [Consultado el 12 de septiembre de 2010].

Wilson, W. (1982), "Estudio de la administración" en Dwight Waldo, *Administración pública. La función administrativa y los sistemas de organización y otros aspectos*, México, Trillas.

Ziccardi, Alicia (1998), *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa.

Política social y nueva gobernanza pública local

Angélica Pérez Ordaz

SITUACIÓN ACTUAL

Con la entrada de las políticas neoliberales, en la década de los ochenta, y el repliegue del Estado en el campo económico se modifican profundamente las estructuras económicas y sociales de los países en detrimento de sus sociedades, particularmente de los grupos más vulnerables. La crisis del Estado marca el inicio de una paulatina desaparición de las instituciones públicas orientadas a elevar la calidad de vida de la población y a reducir las diferencias ocasionadas por el mercado. Se culpa al Estado de la crisis y se impulsa su reconfiguración. La vertiente neoliberal promueve la idea de que el Estado debe dejar de intervenir en la economía, no sólo como controlador sino como generador y distribuidor de riqueza. En la mayoría de los países se promueve una serie de planes privatizadores, ajustes y recortes presupuestales, principalmente en áreas como la salud y la seguridad social. El Estado se doblega al mercado con una marcada transferencia de su soberanía, el mercado obtiene ventaja sobre el Estado. El Estado-nación se diluye y se legitima un nuevo paradigma basado en un Estado mínimo y acotado como respuesta a las corrientes modernizantes de la globalización, donde se manifiesta una nueva relación Estado-sociedad bajo la premisa de la eficiencia y la rentabilidad en la acción gubernamental –New Public Managemen (NPM)[1]–

[1] Estas reformas han institucionalizado técnicas de gestión que hacen que el sector público funcione de manera semejante al sector privado, destacado el papel que tiene el gobierno como proveedor de servicios a sus "clientes" (Peters, 2005: 585).

por sobre el bienestar social, lo que se ha reflejado en una creciente vulnerabilidad social (expresada en pobreza, desigualdad, marginación, etcétera).

Se manifiesta de manera gradual el crecimiento estructural del gasto público frente a una creciente reducción de los ingresos, la llamada "insustentabilidad social". En este contexto, los gobiernos aparecen como ineficientes imponiéndose una paulatina confianza en el mercado mediante la privatización de la economía, el fortalecimiento de los actores empresariales y la *desconfianza* hacia las burocracias públicas. Asunto que se ve impulsado por la globalización, lo que consolida el nuevo modelo de gestión pública, el fortalecimiento de la iniciativa privada.

Dicha crisis se acompaña también de un proceso de descentralización de las responsabilidades y tareas del Estado, resultado de la falta de capacidad de los gobiernos nacionales o estatales para satisfacer las requerimientos sociales, por lo que las trasladan-descentralizan hacia los municipios. Esto trae consigo una redefinición de los espacios donde se estructuran las demandas sociales y al mismo tiempo, el fortalecimiento del municipio como representante del Estado establece el primer contacto entre el ciudadano y la autoridad (Cabrero, García y Gutiérrez, 1996). El municipio se constituye en la esfera política donde se manifiesta una mayor interrelación gobierno-ciudadanía, es decir, en el espejo de la administración del gobierno local. Sin embargo, no se debe olvidar que instituciones y capacidades[2] son vitales para un ejercicio eficiente de la administración pública en cualquiera de los niveles de gobierno.

No obstante, aun cuando los gobiernos locales[3] son un espacio privilegiado para poner a prueba y fortalecer las políticas de innovación, los procesos de

[2] Históricamente, el Estado se ha desarrollado en función de las necesidades económicas, políticas y sociales que se entretejen en una sociedad y que dan lugar a la creación de instituciones, que se representan como las reglas del juego que marcan los límites de la acción humana para vivir en sociedad. Éstas se reflejan en formas específicas de organización, que permiten a los individuos emprender acciones conjuntas y actuar como "actores colectivos", de acuerdo con las reglas contenidas en las instituciones existentes. Las capacidades se refieren a la competencia de los gobiernos para formular y aplicar políticas públicas; tienen más que ver con las competencias asociadas a la elaboración y aplicación de políticas públicas, como la obtención de recursos fiscales propios, la asignación del presupuesto, la provisión de servicios públicos de calidad, la gestión eficiente de recursos humanos y tecnológicos, etc. (PNUD, 2008, cap. 3).

[3] Los municipios se agrupan en las siguientes asociaciones: FENAMM (Federación Nacional de Municipios de México). Representa a los municipios del PRI y de otros partidos con los que mantiene alianzas. ANAC (Asociación de Alcaldes de Acción Nacional). Representa a los municipios surgidos del PAN AALMAC (Asociación de Autoridades Locales de México). Agrupa a los municipios surgidos del PRD.

descentralización y deteción de manera expedita las necesidades reales de los ciudadanos, adolecen de graves debilidades y deficientes prácticas arraigadas: su resistencia al cambio, la fragmentación de acciones y estrategias, la dispersión de recursos y la escasa motivación de su personal, entre otros, son aspectos que provocan una percepción negativa de los ciudadanos en torno a su acción (despilfarro, negligencia, lentitud, corrupción, nepotismo, etc.) que se traduce en un deficiente desempeño de la acción gubernamental y del desarrollo social y económico del territorio.

Es importante puntualizar que el propósito de la política social es compensar las desigualdades económicas y sociales entre individuos. Significa asegurar a todos los integrantes de la sociedad, particularmente a los grupos más vulnerables (niños, jóvenes, adultos mayores, población indígena, discapacitados y mujeres que viven en el medio rural) niveles y oportunidades mínimos de bienestar, reflejados en una adecuada alimentación, un lugar para habitar, acceso a agua potable y saneamiento básico, enseres y mobiliarios básicos, fuentes de energía, vestimenta y calzado, transporte al trabajo o al lugar de estudio, alcanzar un determinado nivel educativo, tanto para niños como para adultos, disponer de atención a la salud y mercados de trabajo.

El proceso de descentralización[4] ha dado lugar a una mayor responsabilidad de los gobiernos municipales para atender las necesidades sociales. Sin embargo, el gobierno federal continúa con el control en cuanto al manejo de los recursos y el diseño e implementación de políticas públicas orientadas al fomento del desarrollo en la mayor parte de los municipios del país, aunado a un débil marco institucional y operativo, fundamentalmente en aquellos con un menor número de habitantes, que son los que no cuentan con recursos propios, programas, reglas de operación claras y personal calificado, lo que trae consigo la falta de una respuesta oportuna y eficaz a las demandas sociales del territorio. Aspectos que se reflejan en la pobreza y marginación en que se encuentra gran parte de los mexicanos.

De acuerdo con mediciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), organismo oficial encargado de la medición de la pobreza en México, en 2008, 44.2 por ciento de la población mexicana era pobre[5]

[4] En la normatividad, la descentralización se refiere tanto al aspecto administrativo como financiero, es decir, tanto a las competencias de los gobiernos como a la disposición de recursos para el logro de sus fines.

[5] Cuando se habla de pobreza se hace referencia a la inexistencia o insuficiencia de ingresos con que

y multidimensional[6], es decir, había 47.2 millones de personas que tenían carencia en al menos uno de los siguientes rubros: educación, salud, seguridad social, calidad de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y alimentación (carencias sociales) y un ingreso inferior a la Línea de Bienestar Económico (LBE) (Coneval; 2010). De 13.8 millones de mexicanos en pobreza alimentaria que había en 2006 se pasó a 18.2 millones en 2008, es decir, se tuvo un incremento de 32% en dos años panorama que en el corto plazo, parece más desalentador ya que se estima que los nuevos resultados de la medición de la pobreza correspondientes a 2010 y que el consejo[7] dio a conocer el 29 de julio de 2011, debieron contemplar los efectos de la crisis de 2009.

El Banco Mundial asegura que en América Latina se produjeron 10 millones de nuevos pobres producto de la crisis mundial de 2009; de éstos, de acuerdo a datos emitidos en septiembre de 2010 por el gobierno federal, dicha crisis provocó un incremento de 5 millones en el país, es decir que la mitad de toda la región, corresponde a México. Asimismo, para la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), de los 15.8 millones de niños que sobreviven en la pobreza en América Latina –de ellos 4 millones en pobreza extrema–, México concentra 18% de toda la población infantil pobre (cuatro de cada diez niños, lo que lo ubica en

cuenta una persona para hacer frente tanto a sus necesidades biológicas de sobrevivencia, como a las sociales y culturales dadas por un determinado desarrollo societal. Significa la pérdida cualitativa de las condiciones de vida, de bienestar y de los derechos sociales de un pueblo. Es una condición de carencia o de inadecuada satisfacción de las necesidades básicas, donde impera la privación de elementos necesarios para la vida humana dentro de una sociedad y de medios o recursos para modificar esta situación. La desigualdad se expresa claramente en la acumulación de la riqueza y en la diferencia de ingresos entre los individuos, las familias y en las diferentes regiones de un país. En términos monetarios se expresa en una inequitativa distribución del ingreso, lo cual distorsiona el funcionamiento de toda la economía: paraliza sectores, desperdicia recursos humanos, materiales y financieros y determina las relaciones con el exterior. No distribuir el ingreso, lleva a no crecer a mediano y largo plazo, a tener un pobre mercado interno y bajos niveles de productividad. La desigualdad persistente y extrema se da fundamentalmente en los países pobres donde el consumo es tan bajo que deprime los niveles de actividad económica, afecta los niveles de producción y de productividad. El nivel global de desigualdad de un país, región o grupo de población (y, de forma más general, la distribución del consumo, la renta u otros parámetros) es también una dimensión importante del bienestar de dicho grupo. La pobreza y la desigualdad están fuertemente relacionadas: dado un ingreso medio, cuanto más desigual es la distribución del ingreso, mayor será el porcentaje de la población que vive en la pobreza (Torres, 1993).

[6] La pobreza multidimensional se refleja en las carencias de educación, salud, seguridad social, vivienda y alimentación.

[7] El estudio se realiza con una nueva metodología y registrará no sólo el ingreso, sino también los niveles de carencias, donde se mide: a) Rezago educativo, b) Acceso a la seguridad social, c) Calidad y servicios básicos en la vivienda, d) Acceso a la alimentación, y e) Acceso a la alimentación.

el segundo lugar de la región). El organismo puntualiza que en América Latina, durante los últimos 20 años, se ha mantenido la más regresiva distribución del ingreso del mundo, por lo que las carencias que padece la población infantil afectarán el resto de sus vidas y se transmitirán a las generaciones siguientes.

Los estados con mayor población indígena (Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz) son los que tienen los mayores índices de pobreza y bajo desarrollo humano, lo que se encuentra directamente relacionado con la capacidad para generar fuentes de empleo, y el potencial de desarrollo basado en una adecuada infraestructura en educación, salud, vivienda y servicios que le permita al territorio relacionarse con otros, tanto en el plano económico como laboral.

Según el Conteo de Población y Vivienda de 2005 del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en el país existen 2 mil 456 municipios y 16 delegaciones en el Distrito Federal. De éstos 7% tienen más de 50,000 habitantes, 13% entre 10 y 50,000, 19% entre 2,500 y 10,000, mientras 61% restante cuenta con menos de 2,500 habitantes. 14 municipios concentran aproximadamente 14% de la población nacional. Lo que significa que 77% de los municipios son rurales y el 23% urbanos, concentrándose en éstos, aproximadamente, 63% de la población total del país. Lo que demuestra la gran heterogeneidad que existe entre los municipios y la tendencia a la concentración de los asentamientos humanos, generándose mayores demandas de servicios e infraestructura (salud, educación, vivienda, abasto de alimentos, empleo, etc.). Problemática frente a la cual la mayoría de los municipios, a través de sus órganos de gobierno, los ayuntamientos, no cuentan con los recursos ni la capacidad institucional y operativa para atenderla de manera eficiente.

En este escenario, es importante considerar la relación entre el número de habitantes y los recursos de los gobiernos municipales ya que los municipios con mayor población cuentan con mayores recursos institucionales y operativos para desarrollar y/o implementar sus acciones. Los que cuentan con un plan de desarrollo, corresponden sólo a la quinta parte del total en el país. De la misma forma, su grado de autonomía se refleja y difiere en función del número de habitantes, dado que los de mayor población obtienen casi la mitad de sus ingresos de impuestos y derechos locales, mientras los demás provienen de transferencias del gobierno federal (Cabrero y Orihuela, 2002).

Las funciones de rectoría, en cuanto al presupuesto, generalmente se conservan en manos de la federación, dejando poco margen de decisión a los gobiernos

locales para adecuar las políticas a las necesidades de su población. Los recursos asignados a los gobiernos de los estados solamente han alcanzado para mantener el nivel de operación de los bienes y servicios, esto ha obligado a que se tengan que llevar a cabo negociaciones entre gobiernos para la realización de obras de infraestructura mayores. Ello refleja la enorme dependencia de los estados a las transferencias del gobierno federal y el poco espacio de maniobra que tienen los gobiernos locales para manejar sus finanzas públicas (Marín, 2009).

Los principales recursos financieros que captan los municipios provienen de fondos federales entre los que destacan el Ramo 33, que incluye los siguientes fondos:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB).
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), dividido en dos: Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE) y Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM).
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF).
- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), dividido en:
  - Fondo para la para Asistencia Social (DIF).
  - Fondo para Infraestructura Educativa Básica.
  - Fondo para Infraestructura Educativa Superior.
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).

El Ramo 20, relativo al desarrollo social, incluye:

- Programa 3 x 1 para Migrantes.
- Programa de Empleo Temporal.
- Rescate de Espacios Públicos.
- Hábitat.[8]

Las acciones que diseña el gobierno federal en materia social suponen una serie de características descentralizadoras, lo cual involucra tanto a los gobiernos de las entidades federativas como de los municipios, conllevando a una redistribución de las funciones cuya coordinación se dificulta frente a la heterogeneidad de

[8] Programas sociales diseñados y coordinados por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

las condiciones locales y regionales (Cogco, 2010), de ahí que la eficacia de las acciones de estos gobiernos se vean influidas por su capacidad institucional y operativa, por lo que aquellos con los más altos índices de pobreza y marginación, tienen los mayores problemas para desarrollar/implementar una adecuada política social que mejore la calidad de vida de su población.

Actualmente 14 municipios con población indígena en su totalidad, se encuentran en condiciones de extrema pobreza y marginación. De éstos, 11 tienen un desarrollo humano similar a pueblos del África como el Congo, Angola o Ruanda y 122 municipios más apenas están por encima de los valores extremos (PNUD, 2008).

De acuerdo con datos del PNUD, entre los municipios más pobres del mundo se encuentran: Cochoapa el Grande en Guerrero, con un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0.3886, Coicoyán de las Flores en Oaxaca, con 0.3952, Tehuipango en Veracruz con 0.404, Batopilas en Chihuahua con 0.5716 y Mezquitic en Jalisco con 0.5969 de IDH.

Tabla 1. Municipios con menor IDH en 2005

Entidad federativa	Municipio	IDH
Guerrero	Cochoapa	0.3886
Oaxaca	Coicoyán de las Flores	0.3952
Veracruz	Tehuipango	0.4046
Veracruz	Mixtla de Altamirano	0.4185
Oaxaca	San Simón Zahuatlán	0.4286
Chiapas	Sitalá	0.4434
Oaxaca	Santa Lucía Miahuatlán	0.4444
Chiapas	Santiago el Pinar	0.4497
Oaxaca	Santa María la Asunción	0.4587
Chiapas	Aldama	0.4634
Oaxaca	Santiago Ixtayutla	0.4765
Chiapas	Chalchihuitán	0.4768
Oaxaca	Huautepec	0.4799
Oaxaca	Santo Domingo Tepuxtepec	0.4810
Chiapas	Mitontic	0.4843

Continúa en la siguiente página.

Oaxaca	Santiago Amoltepec	0.4846
Chiapas	Chamula	0.4854
Oaxaca	Santa María Temaxcaltepec	0.4911
Nayarit	Del Nayar	0.4917
Guerrero	Xochistlahuaca	0.4984
Guerrero	Atlixtac	0.4986
Chiapas	San Juan Cancuc	0.4996
Veracruz	Astacinga	0.5022
Oaxaca	San Miguel Santa Flor	0.5057
Guerrero	Copanatoyac	0.5081
Veracruz	Texcatepec	0.5089
Guerrero	Alcozauca de Guerrero	0.5091
Guerrero	Tlacoachistlahuaca	0.5114
Oaxaca	San Lorenzo Texmelucan	0.5116
Jalisco	Mezquitic	0.5969

Fuente: PNUD (2008), *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005*, México, PNUD.

En México existen grandes disparidades económicas y sociales que dan cuenta de la brecha que existe entre las diversas regiones, estados y municipios del país, condición que afecta principalmente a los grupos más vulnerables de población. La situación actual de los municipios en México es resultado de las políticas implementadas por los gobiernos, lo cual se refleja en las condiciones y calidad de vida de su población. Aun cuando se destinan importantes recursos para combatir la pobreza, los problemas de despilfarro, negligencia, corrupción, nepotismo, falta de transparencia, etc., que aquejan a las administraciones públicas locales hacen deficiente cualquier política social en detrimento de la ciudadanía.

De acuerdo con datos del Instituto Mexicano para la Competitividad, actualmente sólo cuatro de cada diez municipios en el país, hacen pública y de manera transparente la ejecución de su presupuesto. Tanto la cantidad como la calidad de la información es deficiente. En el país no existe una cultura de rendición de cuentas. La mayoría de los ayuntamientos no cuentan con información presupuestal, no tienen sitio web y/o no cuentan con un portal en Internet donde puedan dar a conocer su presupuesto y/o programas económicos o sociales a implementar en su territorio. De ahí la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas.

Si bien es cierto que en México la evolución de la política social que se ha seguido, traducida como programas gubernamentales, ha tenido que ver con la realidad política, económica y social prevaleciente en cada etapa de su desarrollo, también es cierto que ha sido un poderoso instrumento electoral, independientemente de la forma en que se aplique, sobre todo al legitimar la política de focalización de programas.

Es necesario tomar en cuenta que el crecimiento económico es una condición fundamental pero no suficiente para promover el desarrollo social, superar la pobreza y eliminar la discriminación y la exclusión social.[9] Se requieren políticas públicas integrales y multidisciplinarias aplicadas por el Estado con la participación activa y plena de la sociedad. Tales políticas deben promover la igualdad de oportunidades y de acceso a los servicios básicos de la infraestructura social y económica, fortalecer la participación colectiva y establecer incentivos y programas específicos para atender las necesidades de los actores sociales.

En este marco, es urgente aplicar políticas, programas y proyectos con mayor eficacia y eficiencia en beneficio del interés público, donde se materialicen los principios básicos de un buen gobierno: competencia, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia y donde la arquitectura institucional promueva su adecuado ejercicio. Los gobiernos locales deben abrirse hacia una real participación de la sociedad en los asuntos que afectan directamente sus vidas, un gobierno democrático da cabida a un sistema de reglas donde el diseño de los mecanismos consolida la participación activa de la comunidad a fin de garantizar su seguridad, prosperidad, coherencia, estabilidad y continuidad. Se trata de un proceso inclusivo de todos los actores locales, que tiende a resolver colectivamente sus problemas y responder a las necesidades sociales. En tal proceso resulta crítico construir y mantener un marco de confianza, compromiso y un sistema de negociación. La gobernanza se convierte así en una modalidad a través de la cual la comunidad resuelve sus problemas, se coordina y administra con sus gobiernos.

[9] Programa Interamericano de Combate a la Pobreza y la Discriminación, disponible en: www.sedi.oas.org/.../Desarrollo%20Social/.../Programa_Interamericano.doc. Es importante destacar que la exclusión social se refiere a aquellos grupos que por sus condiciones de desventaja económica, política y/o social, no cuentan con las condiciones necesarias para valerse por sí mismos y procurar su incorporación a la vida familiar o comunitaria. La exclusión social involucra aspectos antropológicos, económicos, sociales, psicológicos, culturales y/o políticos vinculados a los lazos de solidaridad social.

Es fundamental racionalizar los recursos públicos, mejorar la toma de decisiones en cualquier nivel de la administración pública, particularmente en el ámbito local y aplicar políticas, programas y proyectos con mayor eficiencia y eficacia en beneficio del interés colectivo. Crear las condiciones para promover la cooperación y la sinergia entre las propias entidades de gobierno y los ciudadanos es un asunto de primer orden que no se puede soslayar y donde la formación de capital social adquiere un papel relevante para el éxito de la política pública.[10] En esta perspectiva, el capital social puede definirse como el conjunto de relaciones encaminadas a construir redes de confianza y reconocimiento mutuo dentro de la comunidad, guiadas por reglas de comportamiento benéfico y recíproco. Dichas relaciones pueden:

- Actuar como canales de información e intercambio;
- Permitir a los ciudadanos, organizaciones y entidades colaborar y eliminar comportamientos oportunistas y
- Fomentar el aprendizaje permanente y los procesos de innovación.

La gobernanza[11] implica un nuevo estilo de gobierno más flexible que involucra a más actores sociales y estimula un mayor grado de cooperación y confianza. En este sentido, la gobernanza puede ser entendida como un conjunto de normas sustantivas aprobadas por todos los actores y por la interacción institucional tendiente a resolver los problemas de manera colectiva. Es, por tanto, un proceso de coordinación de actores, grupos sociales e instituciones para alcanzar objetivos discutidos y definidos de manera colectiva. La negociación, movilización, la gestión con asociaciones de la sociedad y la cooperación interinstitucional se convierten en actividades claves para el gobierno local y el desarrollo de la comunidad.

[10] A comienzos de los años noventa Putnam (1994), quien ha tenido una indiscutible influencia de su propuesta sobre capital social y compromiso cívico, describe el concepto como la relación entre el grado de confianza existente entre los actores sociales, su comportamiento cívico y nivel de asociatividad que, como elementos clave para actuar conjuntamente, potencian las capacidades cooperativas para el desarrollo y la estabilidad política de una comunidad. Cuando existen dentro de un grupo social características como el espíritu cívico, el interés por lo público, la confianza tanto institucional, como interpersonal; la solidaridad y el reconocimiento de las normas tanto implícitas como explícitas, se facilitan acciones colectivas que pueden llevar a que el sistema y las instituciones, públicas y privadas, funcionen más eficientemente.

[11] En esta perspectiva, es importante diferenciar el concepto de gobernanza (o entramado institucional) del de gobernabilidad (capacidad de gobierno conferida por dicho entramado institucional, por lo tanto, es un asunto que compete sólo al gobierno), dichos conceptos no son excluyentes sino complementarios, por lo que su distinción resulta ineludible para el reconocimiento analítico tanto del objeto de estudio, como de las variables dependientes e independientes del mismo, es decir: su causalidad. Se entiende por gobernanza los procesos de interacción entre actores estratégicos o relevantes los cuales cuentan con recursos de poder suficientes para impedir

HACIA UNA POLÍTICA SOCIAL COMUNITARIA

Asistimos hoy a un escenario donde las demandas sociales se canalizan hacia la esfera municipal, sin embargo, la descentralización política y administrativa no se ha cristalizado en términos de capacidad de decisión y recursos para este ámbito.

Si bien es cierto, que la descentralización político-administrativa es una condición necesaria, no es suficiente en el éxito de la política social, para ello es fundamental contar con la participación para potenciar la ciudadanía, con la existencia de actores locales, plurales, con iniciativas y propuestas, donde la construcción de civilidad, que hace posible la política democrática, se apoye en la ciudadanía —como uno de los principales recursos con los que cuenta una comunidad—[12] para su desarrollo.

La política social debe ir acompañada no sólo de buenas intenciones, es necesario que los gobiernos se alejen de las viejas prácticas patrimonialistas, caciquiles, autoritarias y clientelares mediante el uso de programas sociales con fines políticos. En condiciones de pluralismo social, con la existencia de varios grupos locales relativamente autónomos y diferenciados, con lógicas sociales específicas y con competencia política, se facilita grandemente la tarea de la política social pues, para ser eficiente es necesario que se establezca una estrecha interrelación entre los diversos sectores con vistas a la solución de problemas sociales (Cunill, 2005) y a la convergencia de esfuerzos de diferentes sectores gubernamentales y

o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos (Coppedge, 1996); es decir, son actores con poder de veto sobre una determinada política. Los recursos de poder pueden proceder del control de determinados cargos o funciones públicas (ejército, legislativo, presidencia, política económico-financiera, sistema judicial, gobiernos estadales o municipales clave) o del control de factores de producción (capital, trabajo, materias primas, tecnología), o del control de la información y las ideas (medios de comunicación social principalmente) o de la posibilidad de producir movilizaciones sociales desestabilizadoras (grupos de activistas) o de la pretendida autoridad moral (iglesias), etc. (Prats, 2000). La gobernanza se basa tanto en principios democráticos, como en elementos administrativas y de eficiencia.

[12] Una comunidad es una variedad particular de un grupo social en la que sus integrantes comparten algo. Su vínculo es el de percibir identidad común, el reconocimiento de sí mismos y de los otros. Para Cohen (1985), la gente construye la comunidad simbólicamente, convirtiéndola en una fuente de sentido, un referente en su identidad, de forma que las redes sociales no son únicamente interesantes como meros contactos o interacciones, sino también, por el entramado de relaciones de confianza y reciprocidad que generan.

no gubernamentales para producir políticas integrales e integradas que ofrezcan respuestas a las necesidades generales (Fernández y Méndez, 2003).

Se evidencia así que por su propia naturaleza, el gobierno local tiene que funcionar en un ambiente de transparencia, abierto y sujeto a escrutinio de la opinión pública. Junto a la eficiencia y eficacia deben primar valores de justicia, equidad, responsabilidad social, representatividad, rendición de cuentas, honradez y austeridad en la gestión pública, donde las posibilidades de adaptación de cada ámbito local a las lógicas socioeconómicas, asociadas a la globalización, estén en estrecha relación con su dinámica innovadora y su capacidad de respuesta a los nuevos problemas y retos tendientes a mejorar la calidad de vida y el desarrollo humano de su población.

Es un hecho que el impulso al desarrollo de la población exige una respuesta eficiente del gobierno local, a través de su administración pública reflejada en mejores mecanismos operativos, donde la política social sea reflejo de eficientes políticas públicas apoyadas en marcos claros de responsabilidades, rendición de cuentas y control de los recursos.

Sin duda, el diálogo es la sal de la democracia. La comunicación entre los ciudadanos y sus representantes requiere necesariamente cambios culturales y tecnológicos que permitan ofrecer a todos la oportunidad de interactuar, expresar puntos de vista e ideas, que los órganos de poder deben atesorar y traducir en hechos en nombre del interés colectivo. La participación activa y proactiva de los ciudadanos en la vida pública es un valioso instrumento para mejorar la eficiencia de la acción gubernamental y del territorio.

En México no existen mecanismos de democracia participativa normados jurídicamente, ni mucho menos espacios públicos de participación de los ciudadanos en el diseño de políticas públicas relevantes y de carácter permanente. En un país como el nuestro, en donde la pobreza y desigualdad han alcanzado niveles de gran proporción, las políticas públicas para la erradicación de la misma revisten gran importancia, y su diseño y ejecución no puede estar sólo en manos del ejecutivo federal. Es fundamental derribar el mito prevaleciente, que concibe la elaboración de políticas públicas como una cuestión que es sólo competencia de los especialistas, es decir las burocracias públicas.

La participación ciudadana en el gobierno y los asuntos públicos son principios que se derivan directamente de la soberanía popular y la ciudadanía, garantizar la

máxima transparencia y colaboración en la relación gobierno-ciudadano significa un fortalecimiento de la vida democrática.

Una adecuada política social da como resultado el buen desempeño económico y social del territorio; la gestión pública adquiere un rol relevante en la legitimación y viabilidad de los gobiernos. En este sentido, su actuación constituye una de las principales estrategias para la gobernabilidad, pues es a través de ella que el gobierno puede interactuar con los diversos actores sociales y económicos.

En este contexto, la participación ciudadana se erige como una condición previa para mejorar la acción gubernamental y la confianza en la gestión local. Es de vital importancia crear espacios de diálogo y concertación que habiliten la implementación de políticas públicas encaminadas al fomento del desarrollo que al mismo tiempo permitan al Estado, a través del gobierno y la administración pública local, dar respuesta oportuna a las necesidades de la sociedad, donde la población sea partícipe en las decisiones que afectan directamente sus vidas. No se debe olvidar que un gobierno se sustenta en la viabilidad de sus acciones y la eficiencia de su respuesta a las demandas de su población.

El gobierno local en su condición de órgano elegido democráticamente, debe asumir y actuar como líder de la comunidad y desarrollar una visión y un plan estratégico común, fundamentado en la cohesión y la coordinación, que dé voz a los intereses de todos los actores sociales, económicos y políticos y sea garante de la provisión y calidad de servicios para todos los ciudadanos. El gobierno local tiene un papel específico y único que proviene de su mandato democrático para equilibrar las necesidades de toda la comunidad y representar los intereses de las generaciones futuras. Su función no se limita a suministrar y/o administrar los servicios, sino más bien se expresa en el más amplio sentido de la palabra "gobierno", entendido éste como el representante y defensor de los intereses de la comunidad e impulsor del desarrollo de la sociedad.

El gobierno local debe llevar a cabo cuatro tipos de funciones y actividades básicas:

1. Planeación y control estratégico.
2. Desarrollo, gestión y consolidación de asociaciones y redes sociales.
3. Seguridad y desarrollo de la democracia local.
4. Representación y promoción de los intereses de la comunidad.

Es necesario que las autoridades locales desempeñen un papel activo en la promoción del *marketing* territorial, tomen medidas para impulsar la inversión y activar proyectos financiados con fondos públicos. Es fundamental el papel que la autoridad local tiene en relación con otras entidades gubernamentales y con otros niveles de gobierno para lograr los objetivos de desarrollo económico, protección del medio ambiente y calidad de vida en sus comunidades.

En la actualidad, una de las esferas orientadas a eficientizar la acción gubernamental se constituye por la participación ciudadana, "gobernar con los ciudadanos" se convierte en un eje esencial para la democracia. Entre los objetivos prioritarios para impulsarla se encuentra la implementación de vías que activen y gestionen nuevos procesos participativos y permanentes, donde se incluyan a todos los actores sociales. ¿Cómo lograrlo?

Una línea de acción propone:

- La implementación de un proyecto para impulsar la activación y/o gestión de procesos colaborativos gobierno-ciudadanía.
- La activación de instrumentos de participación permanente desde el nivel de barrio, colonia, hasta la localidad, bajo un esquema de democracia participativa, este enfoque es una fase esencial y delicada de un proceso decisional inclusivo, la administración pública local debe establecer una relación con sus propios pares y con sus interlocutores, escuchando ideas, intereses, necesidades, críticas, posiciones o sugerencias, teniendo como objetivo la coparticipación de la elección y decisión así como reuniones públicas para la evaluación de la autoridad local y del nivel de satisfacción del ciudadano.
- Llevar a cabo actividades de promoción y formulación de políticas.
- El potenciamiento y diversificación de canales y modalidades de escucha-diálogo-comunicación[13] con los ciudadanos, con el objeto de detectar de

[13] Es posible identificar al menos dos modos diferentes de comunicación externa, que difieren en el objetivo de la misma: si la intención de la administración es dar a conocer o hacer un servicio dedicado a los usuarios con un destino específico, la comunicación externa será dirigida precisamente a ese tipo de usuario, así que los instrumentos permiten la personalización del mensaje, o una relación específica con el objetivo. Por el contrario, si el objetivo común es aumentar la conciencia de masas o información, será de gran ayuda usar herramientas que permitan una amplia difusión del mensaje, utilizando, cuando sea posible, las herramientas específicas y formas de comunicación en los medios de comunicación masiva.
La comunicación externa tiene entre otros propósitos:
- Informar a la sociedad los servicios y proyectos de la entidad.

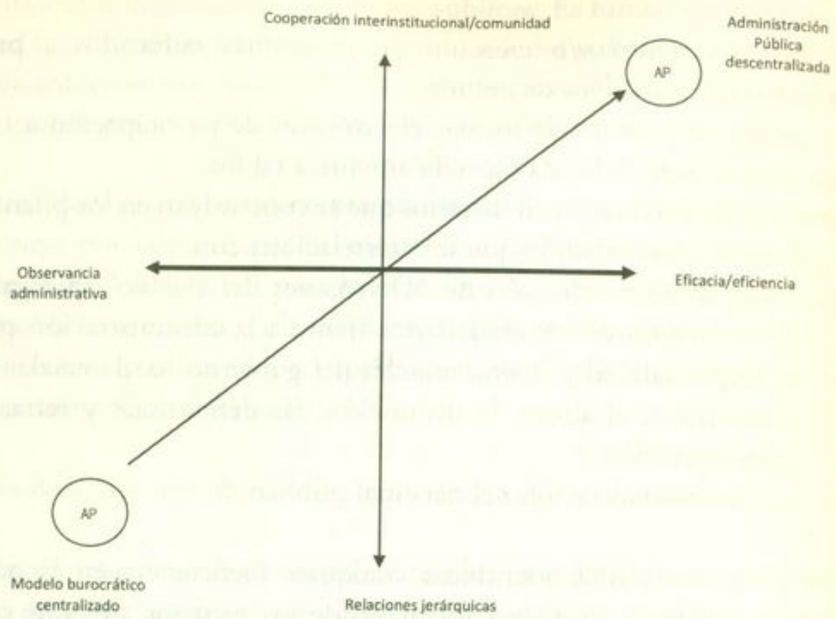
manera permanente y sistemática sus necesidades y demandas mediante comités locales de representación y mantenerlos informados de los avances y resultados.
- El fortalecimiento y/o creación de programas enfocados a promover procesos participativos de gestión.
- La puesta en práctica de formas electrónicas de participación a través de una página web dedicada específicamente a tal fin.
- La creación de consejos ciudadanos que se constituyan en los puentes entre el gobierno y sociedad, lo que se interrelaciona con:
  - La selección o elección de "Defensores del Pueblo" que garanticen la protección de los ciudadanos frente a la administración pública y la imparcialidad y buena marcha del gobierno local, señalando a los ciudadanos, el abuso, la disfunción, las deficiencias y retrasos de la administración .
  - La profesionalización del personal público.[14]

Con lo anterior es factible identificar cualquier ineficiencia en la acción de gobierno y la vigilancia en el uso adecuado de los recursos con que cuenta la localidad.

- Facilitar el acceso a los servicios y los actos de la administración pública.
- Conocer y comprender las necesidades de los ciudadanos demandantes.
- Mejorar la eficacia y la eficiencia de la administración pública.
- Facilitar los procesos sociales, económicos y culturales.
- Acelerar la modernización de equipamiento y servicios.
- Llevar a cabo actividades de promoción y formulación y evaluación de políticas.

[14] La profesionalización del personal es un elemento fundamental en el cambio e innovación tanto de la estructura como de la gestión pública. De ahí la necesidad de impulsarlo en beneficio del municipio y la comunidad.

Imagen 1. De la burocracia centralista a la administración pública descentralizada



La rendición de cuentas es otra línea de acción para que los gobiernos informen a sus ciudadanos de manera sistemática los resultados de las políticas y el cumplimiento de los compromisos, al mismo tiempo que proporciona información constante para validar y/o fortalecer las estructuras necesarias, orientar las políticas y poner en práctica decisiones adecuadas de gestión. La rendición de cuentas es una responsabilidad y una obligación del gobierno local para con sus ciudadanos. Es el eje rector en torno al cual la administración modela su gestión y debe representar el principio que guíe su acción, por tanto, requiere de reglas transparentes y compartidas (Pérez Ordaz, 2010).

El control de las entidades de gobierno es esencial para evaluar la idoneidad de las decisiones tomadas en la ejecución de los planes y programas y de la congruencia entre los resultados y objetivos planteados. La rendición de cuentas por parte del gobierno a sus ciudadanos electores debe ser confiable y de fácil lectura, que les permita un control estratégico de la implementación de políticas públicas, desde su diseño hasta su ejecución, lo que significa, al mismo tiempo, transparencia y participación-control de los ciudadanos en los programas aprobados por ellos. Un ciudadano informado es un ciudadano activo.

La asignación y el uso transparente de los recursos:

- Fortalece el sentido de responsabilidad de los administradores con las tareas asignadas.
- Fomenta la mejor organización de los recursos humanos y financieros asignados.
- Fomenta la aplicación de sistemas de programación y control.
- Induce a mejorar las diversas actividades y a actuar rápidamente en caso de desviaciones del programa previsto.
- Facilita la conexión con el sistema de evaluación de la gestión.

La relación de trabajo colaborativo entre los ciudadanos y la administración da lugar a que todos los interesados tengan un papel activo, la contribución de todos es esencial, para la consecución del interés público. Además, la actividad de los ciudadanos tanto individual como colectiva puede representar, para las autoridades, una valiosa forma de cooperación para apoyar y promover los beneficios de la acción colaborativa en la solución práctica de los problemas que afectan a la comunidad.

Ciertamente este proceso no es fácil ni está exento de conflictos. Pero la colaboración gobierno-ciudadanía aparece hoy como la forma más viable de solución de los conflictos sociales y puede convertirse en un procedimiento normal y permanente y contribuir, al mismo tiempo, a una mayor eficiencia y rendición de cuentas por parte de los gobiernos.

Reconstituir la confianza de los ciudadanos se convierte en una condición necesaria para la implementación de una eficiente política pública y una democracia saludable. Significa superar los obstáculos y el fortalecimiento de las instituciones, sobre todo cuando los resultados requieren largos periodos para materializarse. La confianza promueve la sinergia entre el gobierno y la sociedad sobre una base de identidad y responsabilidad compartida.

La tendencia de los gobiernos locales se orienta hacia la gobernanza territorial, donde los ciudadanos pueden desempeñar un papel clave en la formación, estrategias, prioridades y objetivos para impulsar el desarrollo de sus comunidades. El gobierno está obligado a adaptarse a las exigencias de una sociedad compleja, impulsar el uso de nuevas formas de democracia deliberativa y participativa en la toma de decisiones. Se hace necesario construir y/o reconstruir la relación de confianza entre las instituciones y los ciudadanos.

En este contexto es necesario que todos los sectores de la sociedad estén organizados[15] y representados por grupos de ciudadanos que se movilizan para la solución de problemas.

Frente a la situación actual de pobreza y desigualdad existente en el país, la esfera local aparece como el espacio ideal para una colaboración estrecha gobierno-ciudadanía, con miras a mejorar las condiciones de vida de la comunidad.

El tema de la participación ciudadana en los asuntos de gobierno es un asunto crucial para impulsar la eficiencia de las administraciones públicas locales. Abordar la complejidad de un gobierno local con una herramienta tan poderosa como la participación de los ciudadanos abre las puertas hacia una eficiente política social.

Qué implica la participación:

- La construcción compartida de variadas alternativas (donde estén involucrados grandes sectores de la población) para hacer frente a las problemática del bienestar social reflejada en: educación, vivienda, medio ambiente, salud, empleo, ancianos, discapacitados, etc.
- Reconocer el poder colectivo de los ciudadanos organizados para colaborar con los gobiernos locales en la elaboración de planes y proyectos para la comunidad.
- Impulsar la participación efectiva de los ciudadanos (comités de barrio, consejos, etc.), bajo un ámbito democráticamente formativo, a fin de prevenir posibles conflictos generados por la complejidad del territorio.
- Gobernar con los ciudadanos y no para los ciudadanos.

Junto al fortalecimiento de la participación ciudadana es crucial el fortalecimiento de la autonomía. Es esencial para garantizar la equidad social y la capacidad institucional y operativa del municipio.

El fortalecimiento de la autonomía local involucra:

- La defensa del papel de los municipios dentro de un marco legislativo donde se establezcan las normas y se exprese la posibilidad de autogobierno de las comunidades locales.

[15] Cuando se habla de "todos" se hace referencia, particularmente, a aquellos actores que tienen muy poco espacio en la toma de decisiones, o definitivamente no lo tienen. Es un hecho que en México, en cualquier ámbito de gobierno, se toman en cuenta principalmente a los grupos que tienen mayor poder y recursos.

- Una estrecha relación entre gobierno y ciudadanos.
- Uso de sus recursos en función de las necesidades de su comunidad.
- Un eficiente, transparente y equilibrado gasto social.
- La orientación de las acciones públicas hacia el bien común.
- Pleno disfrute de los derechos fundamentales (salud, vivienda, escuela, empleo).
- La autoridad local como garante de los derechos humanos.

Sin autonomía es imposible responder de manera eficaz a los requerimientos de la comunidad. El presupuesto local es el instrumento mediante el cual la administración asume, frente a los electores-ciudadanos, partidos políticos y organismos de control, la responsabilidad de su gestión y su impacto en las demandas sociales. Este es el instrumento de política pública que mejor refleja las prioridades reales de un gobierno.

En esta perspectiva es necesario.

- El establecimiento de reglas claras y la gestión transparente de los asuntos y los recursos públicos.
- Capacitación y/o profesionalización permanente del personal.
- Equidad de los salarios, sin aumentar drásticamente la brecha entre directivos y empleados.
- Exigencia de mecanismos efectivos para incorporar la participación ciudadana en el proceso presupuestario.
- Fortalecimiento de sistemas confiables de evaluación del desempeño que realmente midan el logro de objetivos de la política pública a través del presupuesto.
- Mejores controles para que los funcionarios se aboquen a cumplir con sus responsabilidades y que su trabajo se apegue a la ley.[16]

Medir la responsabilidad que tienen los distintos niveles de gobierno en términos presupuestarios forma parte de una rendición de cuentas efectiva ya que hay claridad sobre las atribuciones y facultades en cuanto a la ejecución del gasto. Tener esta claridad sobre el presupuesto previene problemas de coordinación fiscal al igual que promueve la eficiencia en el gasto evitando duplicidad en

[16] El poder público requiere de límites y regulaciones para prevenir la corrupción en el manejo de recursos públicos, así como para penalizar a quienes hagan uso ilegal del presupuesto. Por tanto, es necesario que quienes ostenten la autoridad pública estén sujetos a controles externos e internos que garanticen que su desempeño sea conforme al marco legal que regula sus funciones.

actividades y recursos. Aunque en el país se cuenta con un marco normativo que determina las responsabilidades de gasto, la distribución de responsabilidades entre las esferas de gobierno vuelve complejo el manejo presupuestario.

El acceso público y la calidad de la información presupuestaria que el gobierno provee es indispensable no sólo para que exista una verdadera rendición de cuentas: la información empodera a la ciudadanía y consolida el estado democrático. Funge como herramienta para la participación ciudadana en las decisiones de política pública y, particularmente, en el proceso presupuestario. Es indispensable que la información relacionada con el presupuesto sea presentada de manera comprensiva para que se pueda realizar un análisis tanto global como a detalle de las finanzas públicas para comprender como la política pública está articulada y cómo cada programa pretende lograr sus objetivos (Marín, 2009).

CONSIDERACIONES FINALES

En una sociedad cada vez más compleja se hace imprescindible el diálogo, la búsqueda de puntos de encuentro, la tolerancia ante las discrepancias, como instrumentos básicos para el mismo desarrollo social, para construir una sociedad más justa, más participativa, abierta y democrática. No se debe olvidar que la democracia es un sistema que regula y actúa sobre las disparidades y conflictos que surgen como resultado de las desigualdades del poder en una sociedad para permitir la expansión de la ciudadanía civil, política y social (PNUD, 2004).

La creación de instituciones y organizaciones gubernamentales fuertes es un asunto urgente para fortalecer al Estado, a las localidades y a la ciudadanía, particularmente a los más pobres del país. Urge una verdadera política social que efectivamente redistribuya la riqueza y los beneficios entre toda la población. Un Estado débil que no logra reformarse para conducir los nuevos retos de una gobernabilidad democrática y hacer frente a los poderes fácticos y a los desafíos de la globalización, una sociedad con enorme fragilidad en sus capacidades políticas y cívicas, un modelo de desarrollo socioeconómico con escasos logros en términos de crecimiento y generación de empleos de calidad, sin consensos mínimos para producir políticas estructurales en pro de la igualdad y la inclusión, deja al descubierto una de las zonas más preocupantes de la experiencia mexicana: un país donde la "ciudadanía" como referente central de la democracia, no puede continuar como tarea pendiente del proyecto de república democrática (Vázquez, 2008).

Si bien es cierto que el proceso electoral es un importante factor para impulsar la democracia, no es suficiente para garantizar el control y las responsabilidades del gobierno local. La mayoría de los votantes no conoce el funcionamiento del municipio y las responsabilidades que se derivan de su operación. El municipio debe, por lo tanto, esforzarse por comunicar con claridad, a través de los diferentes canales (entre ellos el de su sitio web,[17] foros ciudadanos, seminarios, etc.) su funcionamiento y responsabilidades y al mismo tiempo, escuchar las necesidades e impulsar la participación social también como objetivos de su actividad. Escuchar a la comunidad aumenta su confianza y permite al gobierno reunir información y crear temas de consenso sobre políticas más complejas y diversas y para responder a necesidades sociales de diversa índole.

Es ineludible plantear como objetivo de corto plazo la erradicación de la pobreza extrema, para pasar al siguiente ejercicio de política pública, donde la desigualdad sea el tema prioritario, es decir, evitar que haya discrepancias tan fuertes entre regiones, personas o grupos sociales. Lo anterior implica: una vasta comprensión del desarrollo social y sus determinantes, es decir, un conocimiento extenso de las regiones, estados y municipios con menores niveles de desarrollo y una identificación de los obstáculos que enfrentan para mejorarlo (lo que puede constituir el núcleo de una estrategia efectiva), así como la selección de las acciones públicas que tengan el mayor impacto sobre el desarrollo social, donde los programas del sector sean un componente importante del programa, pero igualmente importantes sean las acciones para promover el desarrollo económico, donde la provisión de infraestructura en general, y particularmente, social juegue un papel prioritario para el logro de los objetivos y metas. Es preciso el establecimiento de indicadores de evaluación, ya que la identificación de metas para el desarrollo social y de indicadores intermedios es un elemento de la formulación central en la evaluación regular de los programas y su implementación.

En esta perspectiva, es esencial que la política social y económica sea incluyente y se oriente al desarrollo de servicios e infraestructuras sociales y económicas: salud, educación, cultura, turismo, carreteras, agua, electricidad, telecomunicaciones, mercados laborales, etc., con lo que se garantiza la existencia de mecanismos capaces de atender las necesidades de todos los actores sociales. Es un asunto público, romper el círculo pernicioso de la desigualdad, la pobreza y la exclusión, y su impacto sobre el grado de civilidad y gobernabilidad de nuestra sociedad y nuestras instituciones democráticas (Gaceta Parlamentaria, 2008).

[17] En este escenario es fundamental impulsar el potencial de las TIC en la perspectiva del gobierno.

Un reto importante en una política social democrática se debe tomar sobre la base de la participación de todos los actores involucrados y en consulta con ellos, incluyendo a los grupos más vulnerables. Para hacer realidad el ideal de la participación ciudadana, es necesario que se definan con precisión las estructuras de decisión, ejecución y vigilancia en las que los ciudadanos harán hacer sentir su influencia. Se deben crear instancias específicas, dotadas de los recursos necesarios, en las cuales los ciudadanos compartan, en efecto, el poder de decisión que usualmente está monopolizado por la poderosa, burocratizada y tecnificada estructura del Estado.

Es un asunto de primer orden, encontrar alternativas para la formulación de las políticas y la adopción de las decisiones públicas que, apoyándose en la noción de representación, trasciendan los circuitos tradicionales en torno a los partidos políticos-parlamentos. No bastan los mecanismos de consulta coyunturales.

Es fundamental la creación de un espacio de participación donde se encuentren presentes todos los actores involucrados, que contribuya a la promoción de un mayor pluralismo, en el proceso de diseño y evaluación de las políticas públicas en materia de política social, a favor de los sectores excluidos en este ámbito de decisiones, reivindicando así, tanto el valor de la igualdad política como, el valor de la deliberación para la formación política.

La democracia en la administración pública puede mejorar su control y eficiencia, fortaleciendo simultáneamente a la ciudadanía, tanto directa como indirectamente, edificándola como un actor político y dotándola de varios medios de influencia (Cunill; 2004), lo que al mismo tiempo influye en la legitimidad del gobierno y la eficiencia de las políticas públicas.

Una verdadera política social implica la colaboración gobierno-ciudadanía. Se hace necesario, transcender de las definiciones ortodoxas sobre pobreza y de una visión de políticas gubernamentales que atienden a un principio esencialmente clientelar y político, hacia una agenda de universalidad de derechos sociales que efectivamente beneficie a las comunidades (particularmente los grupos más vulnerables). Es necesario que la política social se centre en programas de acción específicos que fomenten la igualdad de oportunidades para todos.

El fundamento de la gobernanza implica gobernar con y para los ciudadanos como un proceso continuo y permanente de eficiencia y legitimidad.

BIBLIOGRAFÍA

Cabrero, Enrique, Rodolfo García y Martha Gutiérrez (1996), *La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas/ Miguel Ángel Porrúa.

CDI-PNUD (2006), *Informe sobre desarrollo humano de los pueblos indígenas de México 2006*, México, CDI/PNUD.

Cohen, Anthony P. (1985), *The Symbolic construction of Community*, London, Routledge.

Cogco Calderón, Adolfo Rogelio, Miriam Rodríguez Vargas y Jorge Alberto Pérez Cruz (2010), "Un análisis de la política social en México a través de los programas implementados por la secretaría de desarrollo social y su relación con la descentralización de funciones: una mirada desde lo local", en *Iberofórum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, año V, núm. 9, enero-junio, [en línea] Universidad Iberoamericana A.C., México, disponible en: www.uia/iberoforum. [consultado el 20 de noviembre de 2012].

CONEVAL (2007), Comunicado núm. 002/2007 [en línea] disponible en: http:// www.coneval.gob.mx/coneval/. [Consultado el 3 de agosto de 2007].

_____ (2010), Informe de Pobreza Multidimensional en México, 2008, México, CONEVAL.

Coppedge, Michael (1996), "El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos", en *Ecuador: un problema de gobernabilidad*, Quito, CORDES/NUD.

Cunill Grau, Nuria (1991), Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos, Caracas, CLAD.

_____ (2005), "La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social", en *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile.

Evans, Peter (1996), "El Estado como problema y como solución" en *Desarrollo Económico*, enero-marzo.

Fernández, Juan Carlos Aneiros y Rosilda Méndez (2003), *Subprefeituras da cidade de São Paulo e políticas públicas para a qualidade de vida*, São Paulo, Centro de Estudos, Pesquisa e Documentação em Cidades e Municípios Saudáveis.

González Amador, Roberto (2010), "La pobreza en América latina al alza. Mexicanos, 50% de los nuevos pobres" en *La Jornada*, jueves 22 de abril.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (2010), *Estadísticas históricas de México 2009*, México, INEGI.

Marín Aguirre, José María (coord.) (2009), *Índice latinoamericano de transparencia presupuestal 2009*, México, FUNDAR.

Nussbaum, Martha y Amartya Sen (1996), *La calidad de vida*, México, Fondo de Cultura Económica.

Prats, Joan (2000), "Previniendo crisis de gobernabilidad democrática. Un aspecto olvidado de la cooperación política" en *Revista Electrónica Dhial*, núm. 3, disponible en: http://www.iigov.org/dhial/ [consultado el 10 de octubre de 2012].

Pérez Ordaz, Angélica (2010), "Participación ciudadana en la esfera de gobierno y los asuntos públicos", ponencia presentada en el *I Congreso Internacional Gobierno, gestión y profesionalización en el ámbito local ante los retos de nuestro tiempo*, UAEM, Ayapango, Estado de México, del 21 al 23 de septiembre.

Peters, B. Guy (2005), "Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de formas de democracia o nuevas formas de control" en *Foro Internacional*, vol. XLV, núm. 4, octubre-diciembre, México, El Colegio de México.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2003) disponible en: http://www.pnud.org.ve/temas/pobreza.asp

_____ (2004), *Desarrollo de la democracia en América Latina: Estado, percepciones ciudadanas, indicadores y agenda. Documento base, en Informe la democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Argentina, PNUD, p. 201.

_____ (2008), *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005*, México, PNUD.

_____ (2009), *Informe sobre desarrollo humano. Jalisco 2009. Capacidades institucionales para el desarrollo humano local*, Jalisco, México, PNUD.

Putnam, Robert (1994), *Para hacer que la democracia funcione*, Caracas, Galac.

Torres Salcido, Gerardo y Rosalía López Paniagua (1993), "Cultura política y pobreza" en Rodolfo García Zamora (coord.) *Funciones del Estado en el desarrollo económico y social*, México, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez/UAZ/J. P.

Vázquez Calero, Federico (2008), "México en el espejo latinoamericano: política, Estado y ciudadanía" en *Democracia, Estado y Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, Perú, PNUD.

Corrupción y ética en el ámbito público del Estado de México durante la primera década del siglo XXI

Oscar Diego Bautista

EL ESCENARIO DE LA CORRUPCIÓN

La corrupción es un malestar que anida hoy en día, con diversos matices, en los diferentes gobiernos y administraciones públicas del mundo. Este malestar se ha incrementado con el tiempo. *El Barómetro Global de la Corrupción*[1] 2010, que realiza Transparencia Internacional, señala que "La corrupción ha aumentado en los últimos tres años. Una de cada cuatro personas reporta haber pagado sobornos en el último año."

Es conveniente señalar que es falsa la creencia de la corrupción como mal primitivo de los gobiernos. Cualquier persona sensata y enterada en la materia reconoce que existe una estrecha complicidad de los gobiernos con el sector privado. Cabe mencionar que ya desde 1975 la ONU, mediante la resolución 3514 del 15 de diciembre, mostró su preocupación por prácticas corruptas llevadas a cabo por empresas privadas. Como ejemplos de dicha complicidad basta señalar la crisis

[1] El Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia International es la encuesta multipaís con mayor cobertura sobre las experiencias y opiniones de corrupción del público en general y sobre sus perspectivas sobre dichas experiencias. En 2010, el Barómetro entrevistó a más de 91.500 personas de 86 países. De este modo, la encuesta se convirtió en la edición con mayor cobertura de esta iniciativa desde su lanzamiento en 2003. El Barómetro analiza las opiniones del público en general acerca de los niveles de corrupción en sus países y los esfuerzos que realizan los respectivos gobiernos para combatir la corrupción. El Barómetro 2010 también sondea la frecuencia de los sobornos, las razones que dieron lugar al pago de estos y las actitudes observadas respecto de la denuncia de hechos de corrupción.

mundial de 2008, generada por el sector financiero privado de los Estados Unidos, o la figura de Bernard L. Madodd, ex-presidente de Nasqad y dueño del bróker norteamericano Madoff Securities, que fue el autor en 2007 del mayor fraude acontecido en Wall Strett después del escándalo de Enron. Desfalcó 50,000 millones de dólares afectando a inversores de todo el mundo. Otro ejemplo de corrupción generalizada en el sector privado tiene lugar cuando las empresas, nacionales o extranjeras, "colaboran" con cantidades generosas a las campañas de los partidos políticos. Una vez en el poder, el partido apoyado, las empresas le "pasan factura" beneficiándose con grandes ganancias sobre lo invertido.

Otra creencia que hay que desterrar es la que refiere el problema de la corrupción como exclusivo de los países subdesarrollados, las llamadas "Repúblicas bananeras", y de los Estados débiles donde gobiernan dictadores y no hay estado de derecho. Afortunadamente, hoy se conocen los altos índices de corrupción en las consideradas mejores democracias occidentales, los países desarrollados: EEUU, Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, España.

La corrupción es un problema que ha acompañado a México en su historia. Por ello, hay ocasiones en que se ha perdido la capacidad de percibir cuando un acto es corrupto, es decir, algunas prácticas corruptas que se dan en la vida cotidiana son contempladas como algo normal. Esto lleva a reflexionar que la corrupción ha anidado y se ha convertido en algo cultural. Una expresión un tanto común que se escucha cuando se viaja a otros países es que los mexicanos son "un pueblo de corruptos".

Para el estudio y análisis de la corrupción focalizada en el Estado de México será de utilidad revisar los *Índices de Corrupción y Buen Gobierno* que elabora Transparencia Mexicana. Aunque hay que advertir que dicho índice se refiere a una parcela concreta de la corrupción, aquella que tiene que ver con los servicios que ofrece la administración pública.

Cabe destacar que este índice es el primero, en la historia de México, en medir la corrupción en materia de servicios públicos. La medición, efectuada periódicamente, consiste en seleccionar 35 servicios públicos en cada entidad federativa vigilando y dando seguimiento a las situaciones de extorsión y/ o soborno que puedan tener lugar durante la prestación del servicio. A nivel nacional, los resultados de las mediciones hasta el 2010 se muestran en el siguiente cuadro:

Tabla 1. Actos de corrupción monitoreados por Transparencia Mexicana en Servicios Públicos

Año	Cantidad
2005	115 millones
2007	197 millones
2010	200 millones

Fuente: Trasparencia Mexicana, Índice de Corrupción y Buen Gobierno 2005, 2007 y 2010.

Sin embargo, la corrupción no es exclusiva del poder Ejecutivo, también está en los otros públicos. Miguel Carbonell, al referirse al ámbito judicial, señala que en México existen altos niveles de impunidad que ocasionan que los delitos no sean sancionados: "La llamada 'cifra negra' (compuesta por delito que no llegan al conocimiento de la autoridad) alcanza al 75% del total de delitos cometidos en México. En otras palabras, 3 de cada 4 delitos no se denuncian. Del 25% de delitos que sí son denunciados solamente se concluye la investigación ministerial en el 4.55%, pero se pone a alguna persona a disposición de los jueces solamente en el 1,06 % del total de los delitos cometidos. Es decir, de cada 100 delitos solamente 1.6 llega al conocimiento de un juez; las condenas judiciales alcanzan una cifra del 1.06%, lo que significa que la impunidad alcanza la cifra del 99%." (Carbonell, 2010: 2).

El ambiente corrupto en los poderes públicos (Ejecutivo, Legislativo, Judicial) ha propiciado que en las últimas décadas la desconfianza y malestar de los ciudadanos hacia sus gobernantes sea una constante, añadiéndose el hecho de que este asunto no se limita al ámbito federal sino que se reproduce en forma de cascada a los ámbitos estatal y municipal.

LA CORRUPCIÓN EN EL ESTADO DE MÉXICO

El Estado de México no está al margen del problema de la corrupción la cual permanece latente en la entidad. No obstante, estudiar y analizar la corrupción no resulta sencillo toda vez que se trata de un fenómeno complejo que tiene lugar en la secrecía, y cuyos autores frecuentemente no dejan rastro ni huellas. Por ello, los intentos por medirlo, siempre serán parciales respecto a la totalidad del problema.

Conviene señalar que cuando se hace referencia a la corrupción hay que hacerlo en dos sentidos: a) teniendo en cuenta aquellos actos relacionados directamente con dinero (extorsión, soborno, desviación de recursos, malversación de fondos), b) atendiendo a aquellas situaciones que no se relacionan necesariamente con dinero pero en las que de cualquier manera existe un provecho, ya sea personal o para el grupo que realiza el acto corrupto. En este ámbito se encuentran: el abuso de autoridad, el acoso sexual, la negligencia, la injusticia, la incontinencia, la incompetencia, el nepotismo. Al referirse a este último, el Contralor del poder Legislativo del Estado de México, Victorino Barrios, escribió:

> La cultura política mexicana ha dado una clara lección de que el nepotismo constituye un conjunto de conductas y acciones tendientes a obtener rentas al amparo del poder público, mediante el favoritismo, la recomendación, promoción y colusión entre familiares de primer hasta el cuarto grado de consanguinidad al interior de la administración pública.
>
> El nepotismo refiere a la designación de altos funcionarios ligados al círculo familiar sin tomar en cuenta sus habilidades profesionales. La palabra nepotismo proviene del latín "nepos" que significa sobrino. Además, es una preferencia no justificada, otorgada por un gobernante a sus parientes para el desempeño de los cargos o funciones públicas. Constituyen un vicio característico de los regímenes dictatoriales. Los efectos de nepotismo son altamente perjudiciales para la nación y se hallan en una flagrante contradicción con el principio democrático, según el cual todos los ciudadanos tienen derecho a los cargos públicos de acuerdo a su mérito y capacidad.
>
> El nepotismo es una forma de corrupción cuyo impacto es la deformación y alteración de toda práctica de gobierno eficiente, responsable y transparente. El nepotismo opera contra los valores éticos como integridad, imparcialidad, objetividad, independencia y legalidad. El daño a la hacienda pública que se ocasiona en el momento de contratar servidores públicos con vínculos familiares, con escasa preparación y deficientes habilidades profesionales, irremediablemente afecta el desempeño eficiente y eficaz del conjunto de la administración. De ahí que la legitimidad y eficacia del servicio público sean componentes claves de la gobernabilidad democrática (Barrios, 2011, 36-37).

La práctica de nepotismo provoca una opacidad en la designación de los puestos, reproduciendo lo que desde principios del siglo XX se erradicó de los países desarrollados: el sistema de botín también conocido como *spoil system*.

Al respecto, en julio de 2011, el Secretario General Adjunto de la OCDE, Aart de Geuss, durante la conferencia *La construcción de un sector público efectivo transparente en América Latina* declaró que "Entre los funcionarios públicos prevalece un sentimiento de descontento respecto al Servicio Profesional de carrera debido a la falta de transparencia en los procesos de selección, promoción y desarrollo profesional. Las relaciones personales siguen siendo el camino para lograr promociones, incluso para puestos del servicio profesional de carrera" (Velasco, Jornada, 12 julio de 2011). Al no existir un servicio civil de carrera que conlleve la profesionalización de los servidores públicos, los puestos continúan repartiéndose en base a las lealtades al partido en el gobierno, a las personas que lo dirigen y a quienes ocupan los altos cargos políticos y de la administración pública. Bajo este ambiente, la discrecionalidad de los servidores públicos es muy amplia por lo que cualquier control o intento de éste tiene poca garantía de funcionar adecuadamente.

Se sabe que hay corrupción, a veces se observa[2] o incluso se puede ser víctima de ella. Pero contar con un registro de todas las prácticas corruptas existentes es una utopía. Bajo esta advertencia y con los datos existentes se presenta a continuación un panorama en la entidad mexiquense.

Con base en los resultados del *Índice de Corrupción y Buen Gobierno* (*ICBG*) en relación al lugar que ocupan las entidades de la República en materia de corrupción, la posición que ocupa el Estado de México es la siguiente:

Tabla 2. Resultados por entidad federativa

(Donde 1 es lo mejor y 32 lo peor)	
Año	**Posición**
2001	31
2003	30
2005	30
2007	32
2010	31

Fuente: Trasparencia Mexicana, Índice de Corrupción y Buen Gobierno 2005, 2007 y 2010, México.

[2] Cuando se viaja de Toluca a la Ciudad de México por la vía libre, hay sitios estratégicos donde se colocan policías del Estado de México para detener y extorsionar a conductores, principalmente camioneros. La escena se repite en otras vías y municipios de esta entidad.

Según los resultados obtenidos de los cinco índices elaborados por Transparencia Mexicana hasta el 2010, en el Estado de México se produce una constante; siempre ocupa los últimos lugares, lo que significa que es uno de los estados donde mayormente se ejercita la corrupción y donde los ciudadanos tienen frecuentemente que pagar sobornos para recibir servicios públicos.

Como ya se mencionó, los datos que ofrece el INBG se refieren a un aspecto específico de la administración pública, es decir, a una parte de la realidad del sector público, sin embargo existen otros espacios o ámbitos que no necesariamente son monitoreados, por ejemplo, el ámbito de los partidos políticos, el ámbito electoral, el ámbito legislativo o el judicial, sin olvidar a los sectores privado y social (fundaciones, organismos no gubernamentales) en los que igualmente existen situaciones diversas de corrupción.

La ciudadanía percibe que hay corrupción en los servidores públicos del Estado de México pero "Al parecer las prácticas corruptas no necesariamente forman parte de la agenda política del poder público porque atacar la corrupción de forma frontal de alguna manera sólo sirve para desvelar la propia complicidad estatal o, en el mejor de los casos, para embestir políticamente a algún funcionario" (Barrios, 2011, 68).

CORRUPCIÓN ELECTORAL

Un ámbito donde son comunes las prácticas corruptas perpetradas por los diferentes partidos políticos es el electoral. Al ser tanta la desconfianza de los electores en los procesos electorales, sobre todo tras descubrirse el fraude sucedido en las elecciones de 1988 en las que no se reconoció la victoria de Cuauhtémoc Cárdenas, cuando nació, mediante un proceso de debate largo y sinuoso, un organismo autónomo encargado de organizar y llevar a cabo las elecciones: el Instituto Federal Electoral.

Siguiendo el ejemplo, los estados han ido creando institutos autónomos con el mismo fin, es decir, garantizar un proceso electoral limpio, transparente, imparcial y ajeno a la influencia de los partidos políticos.

Si bien, la motivación que da origen a dichos organismos es positiva es difícil mantenerse neutrales ante el empuje y presión de los partidos políticos. Si los organismos han de dar batalla por garantizar su autonomía, resulta mayor el reto de erradicar vicios de antaño como el clientelismo político o la compra de voto.

Con base en diversas experiencias de observadores internacionales de Naciones Unidas, es posible hacer la relación de las principales prácticas que se salen de los canales legales en los procesos electorales. Dichas prácticas se sitúan en tres momentos: a) En el periodo preelectoral, b) El día de las elecciones, y c) El día que se anuncias los resultados electorales.

Tabla 3. Ejemplos de acciones precisas para manipular las elecciones

Periodo preelectoral
• Existen candidatos sin registro
• Prohibición a inscribirse a candidatos y partidos políticos
• No actualización de listas electorales lo que genera listas parciales de votantes
• Mal uso de los recursos públicos entregados a los partidos políticos
• Restricción de voto a ciertos sectores de la población
• Violencia e intimidación durante las campañas
• Financiamiento ilícito de las campañas políticas
• Medios de comunicación controlados por el Estado (mordaza)
• Intimidación o acoso a los medios de comunicación
• Comisiones u organismos de la organización electoral partidistas
• Uso de sanciones legales contra los candidatos de oposición
• Encarcelamiento de candidatos de oposición
El día de las elecciones
• Alteración del material electoral (rotura de los sellos en las urnas)
• Varios individuos dentro de la cabina de votación
• Boletas pre-marcadas en las cajas adjudicadas
• Mayor numero de boletas que el número de votantes registrados
• Menor número de boletas en relación a los votantes registrados
• Existencia de urnas fuera de las casillas electorales
• Recolección de las credenciales para votar el mismo día o antes
• Carrusel de votos
• Compra de voto (en dinero o en especie)
• Acarreo de votantes de áreas vecinas
• Voto múltiple
• Votantes con identificación a los que no se les deja votar
• Entrega de más de una boleta a cada persona
• Votantes con credencial caducada
• Nombres de personas fallecidas que votan
• Violencia e intimidación contra los votantes
• Grupos intimidatorios dentro y fuera del colegio electoral
• Interferencia de personas ajenas al proceso electoral
• Invalidación de votos de la oposición de forma arbitraria
• Urnas electorales robadas
• Urnas extras

Continúa en la siguiente página.

• Destrucción de votos (anulaciones)
• Falta de transparencia en el conteo y ausencia de transparencia para los observadores durante el mismo
• Falsificación y/o alteración de los resultados
Publicación de los resultados
• De forma paralela se anuncian resultados cuyas cifras difieren del resultado oficial
• Cambios en los resultados oficiales que se publican en relación a los registrados por los observadores el día de la elección
• Ocultación de los resultados oficiales
• Rechazo del candidato perdedor a aceptar los resultados
• Grandes discrepancias entre el número de boletas distribuidas y el computo oficial de votación
• Violencia del gobierno contra protestas

Fuente: R. Michael Alvarez, Thad E. Hall y Susan D. Hyde, Elecction Fraud, Detecting and deterring electoral Manipulation, Brokings Institution Press. Washington, D.C.

Si bien la suma enumerada de prácticas indebidas en los procesos electorales no es exclusiva del caso mexicano, es imposible negar que muchas de estas situaciones se han detectado en el Estado de México, a saber: a) clientelismo político usado en general por los diversos partidos políticos, b) movilización obligatoria o coactiva sacando al personal de sus labores para llevarla a los mítines y eventos políticos, practica conocida como "acarreo", c) compra de voto en efectivo o en especie, por ejemplo mediante vales de despensa, d) financiamiento ilícito para los partidos proveniente muchas veces del sector privado, e) excesos en el gasto de campaña.

Frente a esta enumeración de situaciones anormales en los procesos electorales cabe hacerse la siguiente pregunta ¿existe realmente un proceso electoral desarrollado en condiciones de libertad, legalidad, objetividad, transparencia y sana competencia?

La suma de vicios en los procesos electorales es muestra evidente de la existencia de corrupción política. El *Informe Global de Corrupción 2004* que publicó Transparencia Internacional concluye señalando que "ningún país en el mundo es inmune a la corrupción política".

En su afán por tener el poder político los partidos juegan sucio. Cuando esto sucede en los resultados de una contienda electoral hace su aparición el fantasma del fraude, generando un desencanto en los electores que se transforma en desconfianza y pérdida de interés en participar en el juego político. Ante esta situación se hace imprescindible impulsar no sólo una mayor *cultura política* sino

una *cultura ética* en ciudadanos, candidatos, partidos políticos y demás actores que participan en el proceso electoral.

PREVINIENDO LA CORRUPCIÓN

Más allá de críticas pesimistas a causa de la corrupción, ¿es posible hacer algo al respecto? La respuesta es afirmativa. Una medida fundamental es prevenir, sin embargo, no es fácil. Cuando se habla de prevenir la corrupción surgen de inmediato ideas generales: más leyes, más controles, más sanciones, castigos más severos, incluso hay países en los que se pide pena de muerte. Se afirma también que hay que cambiar el sistema político, tomar las armas, acabar con quienes gobiernan. No obstante, la historia demuestra que cuando esto ha sucedido las nuevas personas que llegan al poder también ejercen la corrupción.

Desde antaño, los grandes pensadores han coincidido al afirmar que una forma de prevención de la corrupción es la adecuada formación en valores éticos de sus representantes públicos. Precisamente, la causa fundamental que ocasiona que un servidor público realice prácticas corruptas es la ignorancia o vacio de principios y valores éticos. Cuando existe ignorancia en esta materia en el servidor público se ponen en marcha los principales motores de la corrupción: la codicia, la avaricia y el anhelo de poder, enmarcados en una sociedad de consumismo salvaje.

Históricamente, ha existido en el ámbito público la preocupación por controlar los recursos económicos, exigir un buen uso de ello, y presentar las cuentas claras. La rendición de cuentas es un elemento que ya se encontraba en la Grecia clásica. Al respecto, el sabio Aristóteles escribió: "Es sabido que los hombres que han sido admitidos a un cargo (público) admiten cohechos y traicionan muchos de los intereses públicos por favoritismo; de manera que sería mejor que ellos no se vieran exentos de rendir cuentas de su cargo" (Aristóteles, 1271 a, 4-8).

La interiorización y la fortaleza de las convicciones éticas pueden cubrir el vacío existente en la estrategia contra la corrupción. Sin embargo, el principal reto que afronta la ética pública no sólo es el establecimiento de valores sino su interiorización, es decir, es posible saber cuáles son los valores éticos deseables (integridad, honorabilidad, probidad, responsabilidad) lo difícil es lograr que dichas cualidades se arraiguen en la vida de los servidores públicos. El desafío de toda ética consiste en encontrar la forma de concienciar al servidor público sobre la importancia de asumir valores por el bien de la comunidad. ¿Cómo hacer que un corrupto deje de serlo? ¿Cómo lograr que un necio, iracundo rencoroso

y vengativo sea tolerante o benevolente? No basta con que un individuo posea conciencia sobre la importancia de la ética si finalmente actúa de forma contraria a la que esta le dicta.

En el Estado de México, en materia del manejo de recursos públicos, existen diversos elementos legales y operativos para su control y supervisión: a) El marco legal, b) Los órganos de supervisión y control, y c) El plan de gobierno.

La legislación en la que se hace referencia al buen uso de los recursos públicos son: La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México así como el Código Administrativo del Estado de México. En dichos documentos se encuentran referencias directas al uso adecuado de los recursos y se repudian las prácticas corruptas.

En cuanto a órganos ejecutores de aplicación de ley y órganos vigilantes directos de los recursos públicos se encuentran: la Contraloría del Poder Ejecutivo, la Contraloría del Poder Legislativo, la Contraloría del Poder Judicial, el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM) así como el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México.

Dentro del Plan de Desarrollo Estatal para el periodo 2005-2011 en el Estado de México se encuentran dos alusiones para el combate a la corrupción y el fortalecimiento de la ética pública. La primera en un apartado denominado *Cultura de la legalidad para el mantenimiento de la gobernabilidad democrática* contenido en el capítulo relativo a la Seguridad Pública donde cabe destacar lo siguiente:

- Promover la generalización de códigos de ética para los servidores públicos a nivel estatal y municipal.
- Profundizar las campañas de difusión sobre los derechos y las obligaciones ciudadanas.
- Incrementar las sanciones a los delitos de índole patrimonial.
- Fortalecer las instancias que llevan a cabo tareas de contraloría mediante una mayor participación social en esta función.

La segunda referencia se encuentra en el punto 4, *Transparencia, evaluación y control del desempeño del gobierno* del cimiento II, "Reforma Administrativa para un Buen Gobierno Transparente y Eficiente" del apartado denominado "Cimientos para la seguridad integral", donde destacan los siguientes puntos:

- Fortalecer las funciones de la Secretaría de la Contraloría y la operación del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Fomentar que el ejercicio de la función pública se realice con base en los principios de honestidad, eficacia, transparencia, legalidad y eficiencia frente a los ciudadanos, con apego a los códigos de ética y conducta.
- Impulsar y modernizar los sistemas de control interno, que permitan el cumplimiento de objetivos institucionales y una gestión eficiente con resultados eficaces, con estricto apego a la normatividad para evitar la discrecionalidad y actos de corrupción.
- Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas mediante el desarrollo de esquemas modernos de medición y evaluación del desempeño que contribuyan a transparentar la actuación de las instituciones de gobierno e involucren a la sociedad.
- Impulsar una cultura política de exigencia ciudadana y de compromiso gubernamental de rendición de cuentas que contribuya a mejorar la credibilidad en el gobierno.
- Fortalecer los órganos de control interno, tanto en las dependencias de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial como en los órganos autónomos, organismos auxiliares y fideicomisos públicos para la revisión, vigilancia y supervisión de la rendición de cuentas.
- Fortalecer con la Legislatura el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México creando un cuerpo colegiado integrado por tres auditores superiores, que definan los criterios generales para lograr una estricta revisión de la cuenta pública, para tener una supervisión estricta del gasto y una vigilancia constante en el cumplimiento irrestricto de la norma jurídica.
- Proponer a la Legislatura la institución de un Código de Ética que promueva y preserve la integridad y competencia de los servidores públicos del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México.
- Profesionalizar a los funcionarios estatales y municipales responsables del manejo de recursos públicos.
- Fortalecer las acciones de vigilancia y control cuando se determine que alguna irregularidad implique daño a la hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de las entidades fiscales.

- Modernizar el sistema estatal de rendición de cuentas para combatir el patrimonialismo y promover que el ejercicio de las instituciones del gobierno sea transparente.
- Fortalecer la cultura de responsabilidades en el ejercicio del gobierno.
- Proteger los datos personales de los servidores públicos y ampliar las atribuciones de protección de los mismos al Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México.
- Facilitar el acceso a la información pública para dar la transparencia necesaria a la rendición de cuentas de la actividad de gobierno.
- Crear para beneficio de la ciudadanía centros inteligentes de gestión e información pública para brindar fácil y rápido acceso a la información, con la transparencia necesaria para la rendición de cuentas de la actividad gubernamental.

Es importante señalar que existe una confusión cuando se habla de ética pública. En ocasiones se asocia con los conceptos de transparencia, rendición de cuentas o con el acceso a la información. Si bien estos elementos son importantes por ser instrumentos de supervisión y control de los recursos públicos responden más bien a una lógica administrativa mientras que el tema de la ética tiene que ver con la conducta y/o comportamiento personal de cada individuo que labora dentro de las instituciones públicas.

Teóricamente, con los instrumentos señalados (marco legal, órganos de supervisión y control, y plan de Gobierno) bastaría para controlar los recursos públicos de forma adecuada y evitar las prácticas corruptas, sin embargo, pese a la operación de estos elementos, la corrupción persiste.

En palabras del Contralor del Poder Legislativo, Victorino Barrios Dávalos "A los servidores públicos de elección municipal, diputados y personal de la legislatura les puede salir barato violar las leyes, pero los costos sociales, sin duda son mayores. Entre 2000-2007 tan sólo se han destituido e inhabilitado a 28 servidores públicos de elección popular. Las sanciones principales son de carácter económico y amonestaciones. Sólo se registra un caso de suspensión del cargo de un presidente municipal aunque sólo fue por 15 días.

Tabla 4. Servidores públicos sancionados en el periodo 2000-2008 por denuncias, quejas y responsabilidad resarcitoria

Año	Amonestación	Económica	Destitución	Inhabilitación	Suspensión
2000	4	16	0	0	0
2001	33	48	0	0	0
2002	18	27	0	0	0
2003	78	74	0	0	0
2004	121	16	2	2	2
2005	110	10	0	11	0
2006	234	5	0	8	0
2007	339	16	0	5	0
2008	166	2	0	0	0
total	1103	214	2	26	1

Fuente: Tabla tomado de Barrios, Victorino (2011) *Transparencia y rendición de cuentas en el Estado de México: 2000-2008*, p. 70.

Es importante señalar que, en general, los diversos instrumentos existentes en la lucha contra la corrupción (organismos de vigilancia, control y supervisión, instrumentos jurídicos, controles administrativos, instrumentos disuasorios) forman parte de un *Sistema de Control Externo* que deja de lado la esfera interna del individuo, es decir, todo lo que se refiere a su educación, sus valores, sus convicciones y percepciones.

En el ámbito público existen numerosas oportunidades y espacios donde ni siquiera el más estricto conjunto de controles, normas y sanciones institucionales puede garantizar que el servidor público actúe de forma éticamente correcta y evite un acto de corrupción. Quienes ejercen habitualmente la corrupción despliegan su capacidad e inteligencia sabiendo cómo actuar y ocultando muy bien su fechoría. Cuanto más avanzan en sus prácticas, mayor es su ambición, llegando a desarrollar mecanismos inverosímiles y altamente sofisticados.

> Para Francisco Laporta, estudioso de la corrupción, "La causa inevitable y, en último término, irreductible de la corrupción es la conducta deshonesta del actor público [...] En último término la corrupción se da única y exclusivamente porque un individuo, sea cual sea su entorno, toma la decisión de realizar una acción determinada, la acción corrupta. Y esa es precisamente la razón por la que siempre existirá la corrupción: no hay ningún sistema de control posible ni

> ningún antídoto tan eficaz como para impedir totalmente una opción individual de este tipo. En todo caso ese sistema o ese antídoto tendrá mucha más fuerza si es interno al individuo (educación, convicciones, etc.) que si es meramente externo" (Laporta, 1997, 28).

Hasta ahora, las medidas tomadas en el Estado de México, aunque válidas, son insuficientes porque dejan de lado precisamente esa vertiente interna del individuo antes señalada. Es hacia la concientización sobre cada acto, que realiza el servidor público, hacia donde hay que dirigirse para de esa manera hacer posible el propio control, el autocontrol. Tal elemento lo proporciona la ética, la cual, enfocada al ámbito público, da origen a la "Ética para la política y la administración Pública" o "Ética Pública."

ÉTICA PARA FRENAR LA CORRUPCIÓN

La teoría política sostiene que uno de los fines de la política en el ejercicio del poder es, por un lado, educar a los participantes en ella y, por otro, formar a los ciudadanos en la virtud y habituarlos a ella. Cuando existe un buen gobierno que obra de manera justa, éste emplea el poder para crear en los ciudadanos buenos hábitos de comportamiento, actitudes y mentalidades comprensivas, responsables y solidarias. En palabras de Stuart Mill "El objetivo del gobierno representativo debe ser promover la virtud y la inteligencia del pueblo" (Camps, 1990: 26). Para Morgenthau "Es absurdo decir que una actuación política no tiene ningún objetivo moral, pues la acción política puede definirse como el intento de realizar unos valores morales por medio de la política, y esto es el poder" (Morgenthau, 1926, 110).

Las democracias contemporáneas se acompañan de muchas deficiencias, una de ellas la corrupción. Una de sus causas radica en el hecho de que los gobiernos democráticos permiten la llegada al poder de personas no cualificadas para el cargo. Abre la puerta a personas sin escrúpulos, carentes de valores y principios dándoles pleno acceso al poder. Tal es el caso de individuos incompetentes, oportunistas, *ladrones de cuello blanco*, incluso a otros con una vida perversa, como narcotraficantes, pedófilos, asesinos. En todos ellos es posible encontrar un eje común: el anhelo de poder político.

Precisamente, ante situaciones de este tipo, los valores éticos cobran relevancia. En el juego político los valores constituyen la sustancia que le da grandeza y calidad. Para Hans Küng "por fundamentales que sean la economía y la política,

no dejan de ser dimensiones particulares del contexto vital del hombre, que han de subordinarse, a favor de la humanidad del hombre a reglas éticas de humanidad. Por tanto, la primacía no corresponde ni a la economía ni a la política sino a la intangible dignidad del hombre, que ha de garantizarse en todo a sus derechos y deberes fundamentales y, por tanto, a la ética" (Küng, 2000: 289).

Dada la expansión de la corrupción a nivel mundial y su introducción en las diversas vertientes de gobierno, actualmente ya no es posible ignorar la importancia de los valores en el espacio de lo público. Todo gobierno interesado en recuperar la confianza de sus ciudadanos y que aspire a ser considerado justo o bueno, debe potenciar los valores de servicio público mediante una filosofía de formación y educación de los servidores públicos.

LA ÉTICA PÚBLICA EN EL ESTADO DE MÉXICO

Diversos valores éticos se hallan latentes dentro de las leyes de la administración pública, pero hace falta comprenderlas, identificarlas, fortalecerlas e impulsarlas para lograr institucionalizar diversas herramientas éticas de aplicación práctica. En otras palabras, en la legislación actual existen elementos vigentes para combatir la corrupción.

Diversos valores éticos con que debe conducirse los servidores públicos en el Estado de México se encuentran en las siguientes leyes:

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios
- Código Administrativo del Estado de México
- Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México
- Código de Ética para los Servidores Públicos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México

Se publicó como artículo bajo el título *Los valores de servicio público en la legislación del Estado de México* (Diego, 2011, 49), una revisión analítica de la legislación señalada que regula los valores del servicio público en el Estado de México.

En dicho trabajo se ubica el número de artículo, el párrafo, la parte del texto que hace referencia a algún valor así como el nombre del mismo.

El conjunto de valores encontrados se concentra en el cuadro siguiente:

Tabla 5. Valores de servicio público conforme a la legislación vigente en el Estado de México

Constitución del Estado de México	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México	Ley Orgánica Municipal del Estado	Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios
Civismo Cultura Política Derecho a la información Democracia Imparcialidad Información Independencia Educación Igualdad Legalidad Libertad de expresión Objetividad Vida democrática	Dedicación plena o exclusiva Educación y formación Orden Participación Seguridad Vigilancia de la conducta de los servidores públicos	Austeridad Autoridad Buena conducta Calidad en el servicio Capacidad para el cargo Cultura cívica Derechos humanos Educación cívica Formación /capacitación Honorabilidad Integridad Legalidad Mérito /Reconocimiento Obediencia Orden Participación Patriotismo Paz Principios de servicio público Probidad Profesionalidad Profesionalización Protección al medio ambiente Puntualidad Racionalidad Rendición de cuentas Sabiduría Seguridad Vigilancia ciudadana	Benevolencia /Benignidad Buena conducta Confidencialidad Diligencia Eficiencia Esmero/cuidado Espíritu de servicio Honradez Humanidad Imparcialidad Justicia Lealtad institucional Legalidad Obediencia Rectitud Respeto Responsabilidad Transparencia Veracidad

Continúa en la siguiente página.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Código Administrativo del Estado de México	Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México	Código de Ética para los Servidores Públicos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo
Acceso a la información Atención al ciudadano Buena reputación Confidencialidad /Sigilo profesional Dedicación plena o exclusiva Eficiencia Formación y capacitación Honorabilidad Publicidad Rapidez Sencillez Sencillez procedimental Transparencia	Actuación profesional con ética Buena fe Calidad de vida Confidencialidad /Sigilo profesional Discreción Coordinación Cooperación Desconcentración Descentralización Desregulación Derecho a la información Economía Eficacia Eficiencia Formación profesional con ética Honra Honradez Igualdad Imparcialidad Jerarquía Legalidad Previsión Publicidad Reconocimiento a conducta ejemplar Respeto Transparencia Veracidad	Buena conducta Calidad en el servicio Claridad Confidencialidad Congruencia Diligencia Formación Gratuidad Honorabilidad Honradez Objetividad Precisión Publicidad Respeto Transparencia Sencillez Veracidad	Acceso a la información Amabilidad/buen trato Buena conducta Buena imagen institucional Comisión de ética Confianza/Credibilidad Confidencialidad /Sigilo profesional Cooperación y buen ambiente de trabajo Dedicación plena o exclusiva Eficiencia Ejemplaridad Equidad Formación Fortaleza Fortaleza ética Fortaleza de valores Honestidad Honorabilidad Imparcialidad en el servicio Independencia Interiorización de valores Justicia Lealtad a la institución Legalidad Liderazgo Mejora de actitud en el servicio Mejorar el desempeño profesional Objetividad Prevención y combate de prácticas corruptas Prudencia Respeto Respeto a la investidura o cargo Responsabilidad Sabiduría Sigilo profesional Solidaridad Transparencia Unidad Uso adecuado de patrimonio público Veracidad

Fuente: Los valores de servicio público en la legislación del Estado de México (Diego, 2011: 66-67)

Cabe destacar que en la revisión de la legislación mencionada, los valores de servicio público se encuentran dispersos y no necesariamente se observan a primera vista, es decir, algunos se hallan, de cierta manera, ocultos. En ocasiones aparece el significado de algún valor, pero no el valor como tal, por lo que hay que rastrearlos o sacarlos de entre los párrafos mediante el método de deducción. También sucede que a veces, en un mismo artículo, se encuentran uno o más valores, aunque entremezclados con deberes y obligaciones. Asimismo conviene señalar que el nombre de cada valor encontrado, cuando no está expresamente señalado en el texto de la ley, se ha asignado con base en una tipología de valores proporcionada por la disciplina ética.

REFLEXIONES FINALES

El Estado de México, como otras entidades padece desde hace tiempo de la corrupción. Este vicio se ha incrustado tanto en gobernantes como en gobernados. Una frase que conviene recordar, sobre todo porque tiene como protagonista a un connotado mexiquense, Carlos Hank González, ha quedado para la historia de la corrupción política y afirma que "Un político pobre es un pobre político".

Lejos de apartarse de los últimos lugares que ha ocupado en la última década, según los informes de Transparencia Mexicana, se mantiene constante. El tema de la corrupción en la sociedad mexiquense en los sectores público, privado y social no parece ser un problema prioritario en los planes de gobierno de las últimas administraciones (2000-2006 y 2006-2012) al no existir un programa de acción específico con objetivos, metas, estrategias y líneas de acción concretas para combatir la corrupción.

Un aspecto a destacar refiere que a los servidores públicos (gobernantes, diputados, jueces, magistrados, funcionarios de la administración de niveles alto, medio y bajo) "no les gusta ser monitoreados por la sociedad por lo que hacen todo lo posible por evadir cualquier viso de revisión" (Barrios, 2011, 66). El seguimiento de la corrupción a servidores públicos incomoda tanto a políticos como a funcionarios públicos. Aunque se conocen casos de corruptos descubiertos y en la luz pública, en lugar de desechar la manzana podrida, para que no contamine a las demás, se protege; sobre todo cuando se trata de un individuo del partido político que se halle en el poder.

En el Estado de México, en materia de ética pública, hay una debilidad en el fortalecimiento de valores. Uno de los instrumentos para la formación,

capacitación y actualización de los funcionarios públicos es el Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM). Dentro del catálogo de cursos que dicho organismo ofrece no se contempla un curso de ética pública o de valores del servidor público.

La revisión de las principales normas del marco jurídico estatal demuestra que existen diversos valores éticos en su contenido. Dichos valores, lejos de ser una abstracción, se materializan en cada acto que llevan a cabo los servidores públicos en las diversas instancias de gobierno. Se manifiesta en las miles de decisiones diarias de políticos, legisladores, jueces, funcionarios y demás personal que labora en las instituciones públicas.

El rescate y fortalecimiento de valores en el servicio público permite que los servidores públicos dispongan de parámetros que sirvan de referentes en su comportamiento. Son los principios y valores los que motivan o impiden actuar de determinada manera a una persona y la ética es la disciplina que los muestra. Por lo tanto, se hace indispensable mostrar, recordar y reiterar la importancia de los valores a los gobernantes, especialmente en áreas donde la movilidad de los cargos es frecuente, como el Poder Legislativo. En esta instancia en la que diputados y senadores cambian cada determinado tiempo, los nuevos representantes públicos corren el riesgo de ignorar o confundir fácilmente la diferencia entre lo correcto y lo incorrecto, lo justo y lo injusto y actuar negativamente por error, ignorancia o, lo que es peor, con plena conciencia para su interés personal o de grupo, a costa de la confianza que en ellos se deposita.

Identificar valores éticos sin duda es positivo, pero más lo será establecer mecanismos para su fomento. Asimilar valores hasta hacerlos principios con cada acto realizado con ética sin duda contribuirá a establecer un dique a la corrupción. Llevar a cabo lo bueno, lo correcto y lo justo siempre será la resultante de practicar valores éticos.

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez, Michael, Thad E. Hall y Susan D. Hyde (1982), *Elecction Fraud, Detecting and deterring electoral Manipulation*, Brokings Institution Press. Washington, D.C.

Aristóteles (1982), "Política" en *Obras*, Aguilar Ediciones, Madrid.

Barrios Dávalos, Victorino (2011), *Transparencia y rendición de cuentas en el Estado de México: 2000-2008*, Tesis de doctorado en Ciencia Política,

Instituto de Estudios Legislativos, La Habana, Universidad de la Habana, 143 pp.
Camps, Victoria (1990), *Virtudes públicas*, Madrid, Espasa Calpe.
Contraloría del Poder Legislativo (2011), *Memoria 2004-2010*, Toluca, Poder Legislativo del Estado de México, LVII Legislatura, 175 p.
Diego Bautista, Oscar (2011), "Los valores de servicio público en la legislación del Estado de México" en Francisco Lizcano (coord.) *Democracia en el Estado de México fortalezas y debilidades*, México, Miguel Ángel Porrúa.
Carpizo, Jorge, Perla Gómez y Ernesto Villanueva (2008), *Moral pública y libertad de expresión*, México, Editorial Jus, Res Pública/Benemérita Universidad Autónoma de Puebla/ Fundación para la Libertad de Expresión.
Carbonell, Miguel (2010), "Corrupción judicial e impunidad el caso de México" en Méndez Silva, Ricardo (coord.) *Lo que todos sabemos de la corrupción y algo más*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
Laporta, Francisco y Silvina Álvarez (1997), *La corrupción política*, Alianza editorial, Madrid.
Transparencia Mexicana (2001, 2003, 2005, 2007, 2010), *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno*, México.
Transparencia Internacional (2004), *Informe Global de Corrupción*, Transparencia Internacional, Berlín.
Velasco, Elizabeth e Israel Rodríguez (2011), "Prevalecen abusos y clientelismo para asignar puestos en la burocracia: OCDE" en *La Jornada*, 12 de julio.
Warren, Mark, "La democracia contra la corrupción" en *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, FCPyS, UNAM, Año XLVII, núm. 193, enero-marzo de 2005, p. 109.

2ª PARTE

INVESTIGACIÓN APLICADA Y ESTUDIOS DE CASO

El uso de logotipos por los gobernantes: ¿una nueva forma de patrimonialismo?

Rolando Barrera Zapatan

En memoria de mi maestro el
Ing. Francisco Javier Quiroz Becerril

INTRODUCCIÓN

Pocos analistas y estudiosos han prestado atención al uso indiscriminado de logos y lemas que los gobernantes en turno, en todos los ámbitos de gobierno, han hecho para distinguir su gestión y logros e incidir en la aceptación de los ciudadanos. Bajo el eufemismo de "imagen institucional" las autoridades gubernamentales han sustituido prácticamente a los escudos oficiales por logos y lemas personales que utilizan, sin restricción legal alguna, pues no existen normas para tal fin. En verdad tales símbolos se han convertido en una efectiva "imagen personal" que en muchos casos es utilizada para transmitir una idea de eficacia y de cumplimiento de obligaciones a la sociedad receptora de tales mensajes.

Probablemente a muchos les parecerá una pérdida de tiempo analizar la aplicación que se les da a tales logos y lemas, aunque no es así por dos razones: la primera se refiere a que todos los ciudadanos valoran, en el ámbito de la legalidad, cualquier justificación posible de la proyección de la imagen personal del gobernante; la segunda tiene que ver con los costos que se implica el manejo de tal imagen tanto por su amplia difusión como por las posibilidades de que una vez concluida la gestión correspondiente, dicha imagen se vuelve inútil y genera desperdicios onerosos. Así, legalidad y economía serían los parámetros para valorar el uso de los elementos enunciados, cada vez más evidentes.

El propósito de este escrito es alentar una discusión informada y sustentada que nos lleve a valorar si es necesario y pertinente que el uso y aplicación de logos y lemas del gobernante en turno deban sujetarse a una mínima regulación y respetar restricciones que promuevan la verdadera imagen institucional de un gobierno, que prevalezca su escudo oficial evitando así, la erogación de cuantiosos recursos que no se justifican socialmente.

Las preguntas que resultan lógicas de formularse serían: ¿por qué si los gobiernos cuentan con un escudo oficial que les da identidad los gobernantes se sienten motivados a diseñar su propio logo y lema para distinguir su gestión?, ¿no es suficiente lo primero para que todos fortalezcan al propio gobierno y no a su gobernante?, ¿será que ante las restricciones legales para que las autoridades no aparezcan en persona en los mensajes propagandísticos (sobre todo televisivos) entonces los logos y lemas toman su papel y penetran subliminalmente a sus receptores?, ¿o será que la posible superposición del logo (en tanto su mayor uso comparativamente hablando) al escudo oficial es una forma muy sutil de ejercer el patrimonialismo característico en el manejo de la gestión pública?, y la pregunta clave: bajo la consideración del principio de legalidad (los gobernantes sólo pueden hacer lo que la ley les faculte y los particulares lo que la ley no les prohíba), ¿tiene derecho un gobernante a utilizar un logo pretendidamente institucional cuando todos saben que es personal, dada la duración de su encargo? A estas y otras preguntas se intentará adelantar algunas posibles respuestas que simplemente pretenden abrir un amplio campo de interés para su estudio y análisis detallados.

El trabajo se divide en cuatro partes, además de la introducción y la bibliografía. La primera considera las pretensiones de los gobernantes para fabricarse una imagen como tal, es decir, como autoridad que se ejerce con suficiencia, oportunidad y sensatez, aún tratándose de la fuerza pública, con el fin de lograr mayor legitimidad ante los gobernados. La segunda parte aborda el uso que se les ha dado a símbolos autorizados por los gobernantes con el fin de distinguirse de gestiones actuales y pasadas, en aras de una supuesta "imagen institucional" de su gobierno. La tercera, a modo ilustrativo, hace un recuento de la tradición del uso de distintivos y logotipos en el gobierno del estado de México, desde 1970 a la fecha, que ha llevado en algunos casos a desplazar el uso del escudo oficial del estado. La cuarta y última, plantea algunas consideraciones de orden legal, presupuestal y político que ponen en duda las posibilidades de que el uso de imágenes propias en los gobiernos de todo orden coadyuven realmente a una sana democracia y a una eficaz gestión pública.

Una advertencia: la descripción que se hace en el trabajo de los diferentes logos que han sido utilizados por sucesivos gobernadores en el estado de México, no se basó en el documento oficial que los contienen, toda vez las dificultades de localizarlos y consultarlos, salvo que se haga referencia a alguno de ellos.

LA CONSTRUCCIÓN DE LA IMAGEN DEL GOBERNANTE

A raíz de la alternancia electoral, particularmente en el ámbito federal, la necesidad de lograr mayores niveles de legitimidad social por el gobernante ha llevado no solamente a demostrar que es cabeza de la única institución que puede hacer gala de la "violencia legítima" frente a otras instancias de poder, formales o no, sino a trasmitir a la ciudadanía una imagen de coherencia en su actuar, de unidad en su actividad y de consistencia en su discurso.

Parte significativa de esa legitimidad se logra mediante la construcción y "venta" de una imagen del gobernante (y de su gobierno) que incida en la percepción del público destinatario de manera favorable respecto de los valores, fortalezas y características que se desean trasmitir con el fin de que el gobernado confíe en la conducción, dirección y hasta en el dominio que se ejerce sobre él (Sartori, 2005: 77-81).

Si bien debemos recordar junto a Chevalier y Loschak (Chevalier y Loschak, 1984:96-101) que las burocracias no son homogéneas ni monolíticas, lo cierto es que el gobernante (sobre todo cuando nos referimos al titular del Ejecutivo federal o estatal y a los propios presidentes municipales) procura mantener un mínimo de unidad y de armonía entre el conjunto disímbolo de dependencias y organismos que conforman una administración pública.

Los medios, mecanismos e instrumentos utilizados para tal propósito son variados y de diversa naturaleza. Desde luego que el principal se constituye por el mando que tiene sobre la administración pública y la autoridad jerárquica que ejerce sobre todas las organizaciones que la conforman. Qué tan efectivamente se ejerce dicha autoridad sobre las burocracias dará la medida de la fortaleza (o debilidad) de un gobernante frente a sus subordinados como ante la sociedad que dirige. Los factores o elementos que juegan a favor del gobernante para ejercer dicho mando en mucho radican en las facultades de nombramiento y remoción que le conceden las leyes y en el uso patrimonialista que se hace de la administración y de sus mecanismos de control para premiar lealtades o castigar insubordinaciones

indeseables o riesgosas. Su "estilo de liderazgo" es también un factor decisivo en la construcción de la imagen de la que se habla.

Un gobernante que trasmita una imagen de fortaleza estará asociado por lógica con un gobierno fuerte, aunque empíricamente esto requiere de una demostración.

Más allá de la autoridad jerárquica, los gobernantes han ido construyendo instancias administrativas, la mayor de las veces que dependen de ellos directamente y le sirven para sus propósitos institucionales y hasta personales. Las áreas de comunicación social, herederas de las antiguas unidades administrativas de prensa y relaciones públicas tienen, como uno de sus cometidos esenciales, que diseñar, trasmitir, mantener o modificar, llegado el caso, una imagen de quien ejerce la autoridad política en un territorio específico.

En efecto, las unidades de comunicación social de los gobiernos se hacen responsables de diseñar mensajes, gráficos o escritos para que, por diversos medios y modalidades, la sociedad se convenza de que la acción del gobierno es la correcta, que le beneficiará de alguna manera y de que le conviene aceptarla y concederle su apoyo al gobernante. Es ya tradición que la comunicación social busque influir en los contenidos y aún en la línea editorial de algunos medios, escritos o electrónicos, utilizando diversas vías. Desde luego que los fines de tales mensajes se potencian cuando el gobernante es carismático y ha logrado aceptables niveles de popularidad entre sus conciudadanos (Guerrero, 2007:20).

Así, la figura de un gobernante fuerte que no teme ejercer la autoridad (y la fuerza pública, llegado el caso), ante su burocracia y ante la propia sociedad cuando algunos de sus miembros, individuales o colectivos, sobrepasa lo que se podría entender como una "leal disidencia", más la labor de construcción, difusión y mantenimiento de una imagen de gobernante eficaz, misma que se encarga de sostener un área administrativa, establecida fundamentalmente para eso, contribuyen a proyectar una imagen que penetrará en las percepciones sociales de manera alguna.

Es obvio que la propia personalidad del gobernante, sobre todo su comportamiento en público, influye significativamente en la imagen que se pretende la gente forme de él. Sus costumbres, hábitos, valores y lo que pueda trascender de su vida personal y familiar (que hoy día para un hombre público es mucho) serán elementos significativos en tal propósito.

Por ejemplo, cuando un gobernante tiene fama de impuntual, si no tiene buena memoria, o guarda considerable distancia de la gente, si es demasiado benévolo con sus amigos en la burocracia, es mujeriego, es aficionado a algún deporte, es alcohólico, si padece alguna enfermedad, etc., todas esas características influirán en la opinión que la gente forme de él, para bien o para mal. Esto no significa, se insiste, en que necesariamente influyan negativamente en el ánimo popular. Recuérdese, por ejemplo, a Adolfo López Mateos quien tuvo fama por las féminas y los viajes, o Vicente Fox, que no era un dechado de conocimientos o del buen decir, no obstante sus niveles de popularidad y aceptación se mantuvieron en niveles aceptables. Lo contrario también resulta cierto, la "fealdad" de Gustavo Díaz Ordaz casi tan intensa como su ejercicio autoritario del poder o el ser siniestro de Carlos Salinas de Gortari, sobre todo al final de su mandato, arrojaron estigmas sobre ellos que difícilmente se podrán borrar, a pesar de los indudables logros que alcanzaron en sus respectivos mandatos presidenciales.

Sin duda alguna, la competencia electoral que enfrentan los candidatos a puestos de elección popular, particularmente los ejecutivos, y en menor grado los diputados federales y locales, ha propiciado una mayor preocupación por la imagen y la intervención de los medios electrónicos (la televisión en primer lugar) para fortalecer o derribar esas imágenes. En efecto, es común señalar que un político que no aparece en los medios de comunicación prácticamente no existe para el electorado. Hoy día las figuras políticas, y su mayor o menor aceptación, son hechura de los medios de comunicación. Si no hay inversión en ellos no hay imagen aceptable y, por ende, no hay una aceptación como candidato.

Derivado de ello, y hasta hace pocos años relativamente, los candidatos de los distintos partidos políticos empezaron a utilizar profusamente los medios televisivos para darse a conocer, manejando lemas anodinos que pretendían ganar el ánimo popular para concretar sus aspiraciones político-electorales. Para nadie es un secreto que en repetidas ocasiones se rebasaron los límites de gasto de campaña precisamente por el afán de aparecer más veces en los medios de comunicación.

También los propios gobernantes, ya como autoridades en ejercicio de su mandato, bajo el pretexto de dar cuenta de los logros de su gestión ordenaban la elaboración y difusión de mensajes publicitarios (propagandísticos), en los que la mayoría de ellos aparecía con una gran sonrisa, por el "deber cumplido", en algunos casos haciéndose acompañar por un real o supuesto beneficiario de algún programa social. Adicionalmente se volvió recurrente la aparición televisiva de algunas autoridades con motivo de expresar sus parabienes a la población, con

motivo de las fiestas de fin de año, aquí sí acompañándose de su familia en un ambiente hogareño que, a veces, distaba mucho de reflejar la realidad.

Por si esto no fuera suficiente, se inició con mayor énfasis la práctica, en todos los ámbitos de gobierno, de utilizar logotipos y lemas que distinguieran al gobierno (y al gobernante) en turno, incluidos los colores "oficiales" que marcarían una diferencia entre las autoridades emanadas de tal o cual partido político. Se ha hecho común, entonces, observar logotipos con los colores partidistas correspondientes y que se reproducen en templetes, mesas y sillas forradas con telas de un color específico, vestimenta de un color distintivo que se ostenta particularmente cuando se van a entregar a la población apoyos sociales, etc.

A todo ello habría que agregar, para mencionarlo, sin mayor profundidad, el uso de placas inaugurales de obras y edificios públicos en los que los nombres de los gobernantes ocupan un lugar prominentemente que busca la posteridad lo recuerde. A pesar de intentos formales por eliminar nombres de esas placas, la realidad indica que ninguna autoridad dejará pasar esas oportunidades para que sus nombres queden grabados en letras de bronce, hasta que llegue otro y las quite, como ha sucedido en muchos casos.

La amplia distribución, que se hace al inicio de las correspondientes administraciones, de las autoridades gubernamentales, de las fotografías oficiales, las que cuelgan de las paredes de todas las oficinas de los altos y medios funcionarios públicos, algunas de ellas autografiadas por el propio gobernante con su puño y letra, es muestra del deseo de ser conocido y fortalecer la imagen personal. En algunos casos, de manera desafortunada, se ha distribuido también la foto oficial de la esposa o cónyuge.

Toda esta parafernalia tiene como propósito establecer una "marca de identidad" de la autoridad en funciones y sirve de elemento cohesionador para el conjunto de las burocracias al servicio del gobernante. Ahondaremos en ello en páginas siguientes.

No requiere mucha argumentación el hecho de que los recursos públicos gastados para pagar los servicios de las empresas televisoras, (de plácemes por las "acertadas" decisiones de difundir los logros de los gobiernos y de quien los hizo posibles) y hasta de consultores de imagen se erogaron con profusión y, en muchos casos, sin una debida comprobación, toda vez que tradicionalmente las áreas de comunicación social (al estar al servicio directo del titular del Ejecutivo) quedan "exentas" de ser fiscalizadas o auditadas por los órganos internos de control, por

lo que la discrecionalidad en el uso del presupuesto y a veces hasta en su abuso daba pie a contratar mensajes recurrentes o servicios profesionales que exigían cantidades millonarias y que invariablemente se cargaban al erario público.

Estos "excesos", por llamarles de alguna manera, motivaron justos reclamos sobre todo de partidos políticos opositores bajo el argumento de que no se respetaban las condiciones mínimas de equidad en las contiendas electorales además de que los propios gobernantes inducían, para los candidatos de su partido, las preferencias electorales, junto con otras prácticas clientelares y corporativas que desafortunadamente todavía siguen prevaleciendo en la vida pública de nuestro país.

Ante tales condiciones, el gobierno federal fue construyendo un marco jurídico mínimo para evitar que los mensajes publicitarios y propagandísticos, sobre todo de las autoridades gubernamentales en funciones, se utilizaran para hacer proselitismo político o para difundir la imagen personal del gobernante, con cargo a los recursos públicos, sin violentar, desde luego, los derechos políticos tanto de las propias autoridades como de los servidores públicos. Los mensajes serían aceptados siempre y cuando no contuvieran alguna imagen o referencia personal del gobernante en turno.

En efecto, la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007, añadió un párrafo al artículo 134 para establecer que la propaganda difundida por cualquiera de los poderes públicos deberá tener carácter institucional y realizarse con fines informativos, educativos o de orientación social. Abundando en las restricciones a las que deberán sujetarse las autoridades gubernamentales de todos los ámbitos, se precisa que "en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o *símbolos* que impliquen *promoción personalizada* de cualquier servidor público"[1].

En complemento de ello, los diputados, tanto federales como locales, prestaron un mayor cuidado en la autorización de los montos presupuestales destinados a las áreas de comunicación social y a los pagos de publicidad, aprobaron la suspensión de cualquier mensaje oficial durante los últimos quince días previos a una elección, con el fin de evitar factores de influencia utilizados por los gobernantes en funciones a favor de sus candidatos correligionarios.

[1] Las cursivas son propias.

No obstante, el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (Cofipe), estipula en su artículo 228.5 que el informe de labores y los mensajes para darlo a conocer no se consideran propaganda, siempre y cuando la difusión sea una vez al año, su cobertura sea de carácter regional, abarcando la zona territorial de la jurisdicción de la autoridad que informa, y no rebase los períodos de siete días antes del informe correspondiente y cinco días después. Es decir, los mensajes no deben tener fines electorales. Esta normatividad debía ser aprobada por los institutos estatales electorales a fin de que se hiciese aplicable tanto al gobernador del estado respectivo como a los presidentes municipales y diputados locales.

En pocas palabras, se trataba de que la publicidad contratada por el gobierno, para dar a conocer los logros y metas cumplidas, tiene que estar referida precisamente al gobierno como institución, y no al gobernante como persona. Pero se ha presentado un subterfugio (y no precisamente de carácter legal), para darle la vuelta a esta sana consideración y lograr finalmente que la figura del gobernante sea considerada, subliminalmente, en los mensajes del gobierno institucional a través los logotipos personales. De ello daremos cuenta en el siguiente apartado.

Antes haremos una breve referencia a las condiciones que prevalecieron en el "antiguo régimen" autoritario y presidencialista en nuestro país, simplemente para contrastar los cambios que ha habido en esta intención del gobernante de dar a conocer su imagen y obtener, con ello, mayor influencia.

Las dos características principales del régimen político mexicano, prácticamente hasta la terminación del siglo XX, es decir, el presidencialismo centralizador y controlador de todos los asuntos políticos más la existencia de un partido hegemónico, creado desde el Estado para dirimir los conflictos suscitados por los procesos de sucesión presidencial, controlado por el propio presidente de la República, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), hacía que toda la vida política del país, y las consecuentes carreras de los políticos, dependiera de la voluntad del presidente de la República y de su habilidad para conciliar los distintos intereses de grupos y corrientes (con algunas disidencias) que se presentaban al interior del partido (PRI) y eventualmente en la burocracia federal. (Cosío Villegas, 1971).

Así, en tanto la lucha partidista por el poder que ofrecen los cargos públicos era escasa y dado que las decisiones en la selección de candidatos, sobre todo de gobernadores y diputados federales, era prerrogativa del presidente de la República, decisiones instrumentadas por el presidente en turno del PRI, quien

llegado el caso dirimía los conflictos o negociaba lo conducente con los propios ejecutivos estatales o con los secretarios de Estado interesados en la vida local de su entidad federativa de origen, entonces no era necesario promover una imagen (menos por medios electrónicos) que fuese conocida masivamente por un electorado que difícilmente votaría por candidatos de la oposición, salvo contadas excepciones.

En realidad lo que era valioso consistía en que los aspirantes fueran conocidos por el gobernador del estado, el propio Presidente de la República y los líderes locales y nacionales del partido hegemónico y los influyentes caciques regionales, pues a ellos correspondía la selección de candidatos aunque el presidente de la República tenía la última palabra y los procesos electorales, controlados y manipulados por el gobierno, eran fácilmente predecibles a favor de estos candidatos. Ante ello, no se justificaban las erogaciones en imágenes públicas para que la ciudadanía los conociera. Como a veces sucede hoy día, muchas personas depositaban su voto a favor de un individuo que ni siquiera conocían.

El evidente control que los círculos gubernamentales oficiales ejercían sobre, prácticamente, la totalidad de los medios de comunicación, incluyendo la influyente y única empresa televisora existente (Emilio Azcárraga Milmo, el tigre, mencionó públicamente que él se consideraba un "simple soldado del presidente de la República"), servía más que para construir imágenes y candidaturas, para mantener el control sobre las burocracias y sobre los aspirantes a cargos públicos. En realidad los reflectores eran para el propio titular del Ejecutivo federal.

Por otra parte, y en esta misma tesitura, una Cámara de diputados y otra de senadores afines al presidente de la República, difícilmente se podrían convertir en noticia pues sus decisiones estaban alineadas a la voluntad presidencial, si bien es preciso reconocer que la labor de cabildeo y de discusión de iniciativas del presidente de la República se hacía de manera informal y permitía que dichas iniciativas fueran consensadas rápidamente y aprobadas al ritmo impuesto por el titular del Ejecutivo federal.

En los estados federados se reproducía este esquema centralista en gobernadores y Cámara de Diputados. En ningún caso era necesario invertir en la difusión de logros de gobierno ni de mensajes de las autoridades gubernamentales. La razón era muy simple: la lucha por los cargos sujetos a elecciones se dirimía al interior del partido, casi de manera soterrada, y el presidente de la República tenía la última palabra. Por otra parte, las carreras políticas no dependían ni del

desempeño ni de la imagen construida durante su encargo sino de la voluntad del "monarca sexenal", quien podía pasar por alto ineficiencias, omisiones o hasta actos de corrupción pero no la deslealtad al propio presidente ni al partido.

LA IMAGEN INSTITUCIONAL Y LOS SÍMBOLOS UTILIZADOS POR LOS GOBERNANTES

Dentro de este panorama, el uso de la así llamada "imagen institucional" cada vez cobra mayor relevancia. Por imagen institucional se entiende, convencionalmente, las disposiciones que regulan el uso del logotipo (y en ciertos casos el escudo oficial) que el gobierno en turno haya aprobado como elemento central para su imagen, que incluye el lema y los colores que sean distintivos de su mandato, así como la tipografía aprobada y los créditos y aplicaciones que se espera se hagan de dicha imagen. Todo ello fundado en una especie de "normatividad" administrativa que debe ser observada con el fin de no distorsionar dicha imagen. En realidad esta imagen no sólo distingue al gobierno sino también es característica del "estilo" del gobernante.

Huelga decir que son precisamente las áreas de comunicación social de los gobiernos o, en su caso, despachos privados de consultoría en imagen y publicidad quienes elaboran los instrumentos formales para que se observen las disposiciones de carácter general en cuanto al uso y aplicación que correspondan. Desde luego que esta "normatividad" no tiene un sustento jurídico consistente aunque sí se le considera de carácter obligatorio para toda una administración pública.

No sería muy osado afirmar que, mediante la imagen institucional (logo y lema) se funden en uno solo gobierno y gobernante, institución y persona. Lo que tampoco sería atrevido aseverar es que el gobernante, con esos medios, trata de apropiarse de las acciones del gobierno para fortalecer su propia imagen durante el período que dure su mandato. Situación distinta lo es en las empresas y organismos paraestatales pues el logo y lema sirven para identificar más a la institución que a sus directivos, en virtud de que tales símbolos tienen una permanencia más prolongada que rebasa, inclusive, el período de nombramiento de sus ejecutivos. No obstante, conviene subrayar que no todos los gobiernos y sus autoridades, en los últimos años, han precisado del uso de tales elementos gráficos. En algunos casos se llegó solamente a la aprobación de colores oficiales, en otros, como algunos ayuntamientos, únicamente se hacía explícito el período de gobierno, es decir, los años del mandato que le correspondían a tal autoridad, bajo el escudo oficial para distinguirse de otras anteriores.

El uso de logos y lemas en organizaciones gubernamentales no es necesariamente de nuevo cuño en nuestro país. Se podría recordar que instituciones y organismos públicos como Petróleos Mexicanos, Banco de México, la Universidad Nacional Autónoma de México y algunas dependencias federales, entre muchos otros, han hecho uso de ellos desde hace tiempo y se han convertido en verdaderos símbolos institucionales pues su permanencia es incuestionable, independientemente de quien esté al frente de ellos.

En el mismo tenor, las entidades federativas del país han aprobado legalmente las características y el uso de escudos que inclusive están regulados por leyes específicas. Ejemplo de ello, simplemente para ilustrar la afirmación hecha, sería el Estado de México quien, desde su fundación el 2 de marzo de 1824 y hasta el 16 de abril de 1941 careció de un escudo representativo. En efecto, con el fin de que el estado de México contara con un símbolo alusivo que le diera identidad a su población y una imagen institucional a sus gobiernos, el entonces gobernador Wenceslao Labra emitió convocatoria, el 24 de septiembre de 1940, para que artistas e historiadores de toda la nación elaboraran y propusieran proyectos con tal finalidad. Es así que el 9 de abril de 1941, conforme el decreto publicado en el periódico oficial el día 16 siguiente, se adopta el escudo actual cuyo lema era: "Patria, Libertad, Trabajo y Cultura." El 6 de enero de 1995 se publica decreto de la Legislatura estatal por el que se aprueba la *Ley sobre el Escudo y el Himno del Estado de México*, eliminando la palabra "Patria" del lema original, toda vez su significado es de carácter nacional y no local. En todo caso, la expresión para referirnos a lo local, según el ya finado microhistoriador Don Luis González y González, sería "matria".

Respecto de los escudos oficiales, vale la pena adelantar un comentario respecto de la decisión del gobernador del Estado de México (1975-1981) Jorge Jiménez Cantú de modificar el Escudo del estado con la inclusión del logo distintivo de su gobierno, conocido como "sagitario", mismo que ya había sido utilizado, años atrás, como símbolo del Ejercito del Trabajo, una forma de organización comunitaria para la realización de pequeñas obras de beneficio colectivo. El sagitario, un círculo de cuyo centro partían tres flechas, que seguían la dirección hacia la mitad de cada uno de los lados de un triángulo equilátero imaginario, y que rebasaban la circunferencia que los rodeaba, se incluyó, por decreto, en el Escudo oficial del estado como parte de un lienzo ubicado en la parte baja del escudo. No obstante, esta acción no fue vista con buenos ojos por muchas personas al grado de que, con la llegada del siguiente gobernador, se ordenó la

exclusión de tal símbolo para que el Escudo quedase como originalmente había sido diseñado.

Sin duda alguna esta decisión fue aplaudida por muchos, muestra inequívoca de que el escudo oficial del Estado de México se observaba como un verdadero símbolo institucional del gobierno cuyas características originales deberían ser preservadas a lo largo del tiempo y ser visto como un verdadero símbolo de unidad de los mexiquenses. Fuera de ese malogrado intento no ha habido ningún otro para modificar el escudo estatal, aunque nadie sabe lo que el futuro nos depara.

En esta misma tesitura es posible recordar la animadversión y disgusto que originó la decisión del entonces presidente Vicente Fox Quesada de utilizar una variante del escudo nacional como símbolo de su gobierno (la famosa "águila mocha"), lo que fue considerado por muchos como una falta de respeto para con un símbolo muy apreciado por los mexicanos y que identifica ya no solamente al gobierno sino a la nación entera.

Lo que sí parece ser de creación reciente es la proliferación, al margen de los escudos estatales y el propio del Distrito Federal, de logos y lemas en los gobiernos de entidades federativas y municipales del país, los que por su número y variedad, en cuanto su origen político-partidista, nos enfrentan a una amplia gama de coloridos que hace difícil recordar su identidad, máxime que cada tres o seis años estos son modificados. Y no sólo eso, da la impresión que los logos y lemas sexenales o trianuales se difunden con mayor profusión y se utilizan con mayor intensidad que el escudo oficial. En todo caso, siempre que aparezca el escudo oficial aparecerá también el logo en turno.

Desde luego que esto no es privativo de los órdenes estatal y municipal de gobierno. Por ejemplo, la propia Universidad Autónoma del Estado de México, cada cuatro años, a propósito del cambio de su rector, empezando en el período de 1993, aprueba una nueva imagen que distingue su gestión de la de otros en el pasado, sin abandonar el uso del escudo oficial de la propia institución. Como en los otros casos, se da la impresión que no es suficiente el que sea el escudo oficial el que prevalezca sino que se exige, por lo menos, una combinación de ambos.

Parecería que no es suficiente la identidad (o imagen) que proporciona el escudo oficial. Los gobernantes suponen que para trascender en su labor es necesario que la población distinga su obra y sus acciones de otros gobiernos pasados, y presentes, y le conceda reconocimiento y valía por su meritoria labor. En tal

sentido, quien realiza las acciones con destino social no es el gobierno sino el gobernante o por lo menos una combinación mimética de ambos. Las diferencias entre la institución y la persona se difuminan olvidando que la institución tiene ya un símbolo aprobado y regulado por la ley de la materia y que la autoridad, en turno, debería sujetarse a dicha imagen, esta sí verdaderamente institucional.

LA TRADICIÓN DEL USO DE LA IMAGEN INSTITUCIONAL EN EL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO

Pero antes de expresar algún juicio valorativo sobre esta práctica cada vez más recurrente, es conveniente hacer un breve recuento de los inicios de ella, particularmente en el gobierno del Estado de México, toda vez que su cercanía y sus peculiaridades proveen de información como ejemplo típico de la fusión imagen institucional-imagen personal o por lo menos de la convivencia de ambas.

Una advertencia previa: no es del interés de este trabajo referirse a los *significados* de los logos y de los lemas utilizados a lo largo de las pasadas cuatro décadas en el Estado de México, aunque se consignó cuando estuvo disponible la información. Esto, en todo caso, debería ser una tarea de comunicólogos, diseñadores gráficos o semiólogos. Más bien, lo que consideramos importante es el *uso* y *aplicación* de dichos logos y lemas, en su caso, y la aparente intencionalidad que lleva este uso respecto de si se fortalece la imagen del gobierno o más bien la del gobernante.

Desde 1941, año en el que (como ya se comentó) se aprobó el uso del escudo del estado y su himno, hasta septiembre de 1969, los sucesivos gobernadores del estado utilizaron el escudo oficial como el único símbolo de su gobierno, ninguno aprobó un logotipo o lema distinto y la papelería oficial se distinguía precisamente por el uso del escudo del estado.

El primer gobernador del estado de México que utilizó un logotipo como símbolo distintivo de su administración fue el profesor Carlos Hank González durante el período 1969-1975. Dicho símbolo consistió en la figura de un círculo enmarcado por un triángulo equilátero sin tocarlo. Tanto el círculo como el triángulo se seccionaban exactamente a la mitad de cada uno de los lados del triángulo uniéndose por una línea. La percepción que se transmitía era la de tres puntas de flecha que apuntaban en tres distintas direcciones y los colores "oficiales" correspondieron al rojo y blanco.

Sin duda alguna, el uso de este logo y sus colores asociados era una muestra de la modernidad con la que el gobernador Hank pretendió "vestir" a la administración estatal, aunque dicho emblema no estuvo regulado, hasta donde se sabe, por alguna disposición emitida por la entonces Dirección de Prensa y Relaciones Públicas o alguna otra dependencia.

La aplicación que se hizo de estos símbolos correspondió fundamentalmente a la papelería oficial del gobierno y eventualmente en los vehículos operativos al servicio de las distintas dependencias, aunque sin abarcar a todos. Las portadas de manuales de organización y procedimientos de ese tiempo contenían la imagen y los colores aludidos. En realidad su uso fue muy discreto y restringido a documentos y papelería.

Lo que sí es conveniente dejar asentado es el hecho de que, derivado de las decisiones del gobernador del estado de crear diversos organismos descentralizados estatales, los que prácticamente dieron origen al sector paraestatal, descentralizado o auxiliar de la administración pública estatal, surgió la práctica, en dichos organismos, de utilizar logos distintivos para ellos. Así por ejemplo, fueron significativos el de la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento (CEAS), el del Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS), el del Instituto de los Recursos Humanos del Estado de México (IDRHEM), el de Protectora e Industrializadora de Bosques (PROTINBOS), entre otros, casi todos estos organismos transformados o desincorporados con el tiempo. En el mismo tenor, el uso que se les dio tuvo que ver básicamente con calcomanías para vehículos oficiales operativos, la papelería oficial, carpetas de trabajo, manuales y otros documentos semejantes. Excepcionalmente los logos adornaban las fachadas de los edificios ocupados por las oficinas de tales organismos públicos.

El siguiente gobernador, el Dr. Jorge Jiménez Cantú, cuyo período de gobierno abarcó de 1975 a 1981, se presentó con una peculiaridad. Prácticamente no tuvo una imagen institucional que se aplicara a toda la administración pública, aunque el color rojo fue distintivo. Lo que sí impulsó fue el uso del símbolo conocido como sagitario, el cual se describió en párrafos anteriores, y que era utilizado sobre todo para identificar aquellas obras comunitarias en las que la población hubiese participado organizada como parte del "Ejercito del Trabajo". En realidad el sagitario era el símbolo del Ejercito del Trabajo y la mayor parte de las obras, en diferentes localidades del territorio estatal, se identificaron visiblemente con este símbolo.

El Ejército del Trabajo había sido una creación del Dr. Jiménez Cantú desde que fungió como Secretario General de Gobierno en la administración del gobernador Gustavo Baz Prada (1957-1963), pero su máximo esplendor lo tuvo durante su gestión como gobernador. Todavía hasta el día de hoy se puede observar el símbolo del sagitario dibujado en el cemento de algunas calles de poblaciones rurales, en el repellado de tanques de agua, en algunas bardas perimetrales y otras construcciones, pero no se utilizó en papelería oficial ni en vehículos automotores ni fue pauta de mensajes televisivos. Lo que sí se puede considerar como un vano intento de fusionar la imagen institucional con la personal, en este caso, fue la iniciativa de Jiménez Cantú para incorporar al escudo oficial estatal, como ya se comentó, el símbolo del sagitario, lo que despertó mucha polémica y finalmente un contundente rechazo.

Durante el gobierno de Alfredo del Mazo González (1981-1986), no se utilizó un logo o símbolo aunque sí prevaleció el uso de los colores verde, gris y azul como distintivos, además la papelería oficial y los señalamientos para identificar la denominación de oficinas y edificios públicos gubernamentales siguieron la práctica de enunciar las palabras, una a una, con sucesión vertical hacia abajo y no horizontal hacia la derecha como se venía acostumbrado. Su uso estuvo muy acotado y tampoco aparecía como parte de la publicidad gubernamental, escasa por cierto en cuanto a mensajes televisivos. Ni siquiera el haber acuñado el gentilicio de "mexiquense" dio pauta para generar campañas con el fin de promover su uso.

Los sucesivos gobiernos de Alfredo Baranda García (1986-1987) y Mario Ramón Beteta (1987-1989), no ordenaron el diseño de la así llamada imagen institucional ni usaron logo o lema alguno, aunque sí se modificaron los colores, pues la administración de Beteta prefirió los café y beige para aplicarlos a las portadas de algunos documentos oficiales impresos, básicamente. No hubo distintivos para obras de cualquier tipo ni mensajes transmitidos por televisión. Es posible que la corta duración de sus mandatos haya influido en ello.

La administración del gobernador Ignacio Pichardo Pagaza (1989-1993), tampoco utiliza logo o lema alguno, no cambia sustancialmente la anterior imagen institucional y únicamente usa los colores rojo y blanco como distintivos de su gestión en aplicaciones mínimas (carteles, portadas de publicaciones oficiales, etc.). La publicidad en la televisión prácticamente fue nula en cuanto a mensajes o logros del gobierno. Con lo que sí tuvo que "convivir" la administración Pichardo fue con el logo y lema del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL),

impulsado por el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), representado por tres "flamas" consecutivas en orden horizontal, cada una de ellas con uno de los tres colores de la bandera nacional y abajo la leyenda Solidaridad. Este símbolo, en el ámbito federal, recibió amplia difusión tanto como distintivo en las obras ejecutadas con recursos de tal programa como por los mensajes televisivos que anunciaban distintos servicios sociales a la población (becas, escuelas dignas, obras públicas, etc.), todos distintas modalidades del propio programa.

Parecería que, sin temor a equivocarse, el símbolo y la difusión del Programa Nacional de Solidaridad dio inicio, en el país, a una práctica de utilizar la profusa publicidad televisiva para "vender" un programa gubernamental y con él fortalecer la legitimidad de un gobernante, pues de todos es sabido que la figura de Solidaridad estuvo indeclinablemente ligada a la del expresidente Salinas de Gortari, necesitado de legitimidad dado el resultado electoral de 1988. La fusión propagandística fue tan efectiva que hablar de solidaridad era hablar de Salinas de Gortari: lo institucional se había unificado con lo personal, sin reparos de nadie. Si acaso las críticas se dieron por el amplio gasto en materia de difusión propagandística y su uso indiscriminado para favorecer a un partido político, es decir, al del presidente de la República. En todo caso se había hecho un gran descubrimiento: la publicidad televisiva como forma de legitimación del gobernante. Otros aprenderían y lo pondrían en práctica.

Casi al inicio del período gubernamental del gobernador Emilio Chuayffett Chémor (1993-1995) se aprobó y difundió, en 1994 y por vez primera, el *Manual de Identidad Gráfica del Gobierno del Estado de México* a fin de homogeneizar la elaboración y difusión de materiales impresos y audiovisuales. (Barrera, 2011:519). En ningún caso esta imagen tipográfica, que por cierto no tuvo ni logo ni lema, se utilizó para identificar obras públicas estatales. Desde luego que hubo campañas de publicidad pero acotadas a los informes de gobierno. Durante la siguiente administración, la del gobernador César Camacho Quiroz (1995-1999) la tónica en esta materia no sufrió cambios relevantes aunque se destacó la campaña en medios para fortalecer la identidad mexiquense ("Orgullosamente Mexiquense"), cuyo logo consistió en un circulo formado por esas dos palabras y una letra M en medio. En algunos casos se usó para portadas de publicaciones oficiales sin ser estrictamente hablando, una imagen institucional, o en la publicidad de algunos servicios públicos específicos.

Con la llegada del siglo XXI, el cambio político producto de la intensidad de las contiendas electorales, el uso de la propaganda y los símbolos alusivos (logos y lemas fundamentalmente), experimentó un crecimiento exponencial. Nuevamente la referencia al caso del Estado de México es obligatoría.

En efecto, desde principios de 1999, el entonces candidato del PRI a la gubernatura del estado, Lic. Arturo Montiel Rojas, había promovido como parte de su campaña electoral el uso de un logotipo integrado por una flecha curvada hacia la derecha, enmarcada en un circulo y abajo de ella la palabra *Fuerza*, en gruesa tipografía. Al salir triunfante en las votaciones de julio de ese mismo año y casi desde el inicio de su mandato, se empezó a utilizar un logotipo semejante con la palabra *Avanza*. La semejanza y la continuidad en el diseño de los dos logotipos era muestra de la tenue línea divisoria entre la contienda política y el ejercicio del gobierno.

Logotipo y lema fueron el núcleo central de una nueva "imagen institucional" de esa administración, regulada de manera obligatoria por un manual alusivo, usada intensivamente no sólo en papelería, puertas de vehículos oficiales, templetes de ceremonias y actos públicos, espectaculares informativos, placas inaugurales, folletos y documentos informativos, uniformes de todo tipo, etc., sino en todo tipo de obras públicas: puentes vehiculares, calles repavimentadas (dibujado en el pavimento), pozos de agua, etc. En realidad era la primera vez que los habitantes del Estado de México fueron "bombardeados" con un símbolo, de forma inmisericorde y que diariamente tendían que ver en algún lugar del territorio estatal. Gradualmente el uso del escudo oficial del estado de México pasaba a segundo plano frente al logo de *Avanza*, por lo menos en la percepción popular. Casi al final de su mandato el gobernador Montiel introdujo una variante de su símbolo inicial en el que el lema era *Juntos Avanzamos*, haciendo con ello un mensaje más personal pero utilizando una tipografía semejante, aunque el uso de los dos emblemas siguió su pauta intensiva. En este mismo tenor, la publicidad televisiva en la que aparecía el propio gobernador, su esposa en aquel momento y su símbolo distintivo fue significativamente mayor comparada con la que los anteriores gobernadores habían contratado. Es pertinente recordar que en el período 1999-2005, el de la administración Montiel Rojas, no había normatividad alguna que regulara o impidiera que la imagen personal del gobernante fuera utilizada como el centro de la propaganda gubernamental, convirtiéndose así esta última en un vehículo de promoción política para la autoridad. Las empresas televisoras, básicamente, estaban de plácemes: los gastos de las áreas de comunicación social habían crecido significativamente.

Siguiendo la tradición de la administración anterior, el gobernador Enrique Peña Nieto aprobó una nueva imagen institucional, plasmada formalmente en el *Manual de Uso de la Identidad Gráfica del Gobierno del Estado de México 2005-2011*, emitido como una disposición administrativa de carácter obligatorio para el conjunto de dependencias y organismos auxiliares de la administración pública estatal, por la Coordinación General de Comunicación Social. Dicho manual señala que los elementos que componen a la identidad son cinco: el escudo (oficial del estado de México); logotipo, que incluye el lema *Compromiso, gobierno que cumple*, tipografía, créditos, y colores oficiales (gobierno del Estado de México, 2005).

El propio *Manual* define las características del logotipo aprobado como "formado por tres letras "c" que representan los tres pilares de la administración 2005-2011 detallados en el Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México 2005-2011". Las tres "c" se entrelazan como muestra de síntesis del compromiso del gobierno frente a la sociedad. Los colores de cada una de las figuras entrelazadas (que más que pilares dan la idea de un "rehilete" de tres piezas) son verde fuerte, verde claro y rojo, todos en un fondo blanco y tipografía negra.

Además de ello, el *Manual* estipula las formas y diseños que deben atenderse en las diversas aplicaciones de la imagen aprobada, mencionando específicamente en papelería (hojas, sobres, tarjetas, folders, etc.), credenciales y gafetes de identificación de servidores públicos; reconocimientos expedidos por las dependencias y organismos de la administración estatal; automóviles; señalización de oficinas (mantas en fachadas); señalización de obras (minicarteleras de 3X5 mts.); y promocionales (carteles, inserciones en prensa, portadas, folletos, volantes, invitaciones).

Como en el caso de su antecesor, la gestión del gobernador Peña Nieto se ha distinguido por un uso intensivo y extensivo de una imagen aprobada, particularmente del logotipo y lema asociado (que en realidad son uno solo). Todo ello, prácticamente desde el inicio de su mandato, tuvo como tarea concomitante eliminar cualquier referencia al logotipo *Avanza* o *Juntos Avanzamos* de su predecesor, no solamente por lo que correspondió a la papelería oficial o a los distintivos de vehículos operativos o de señalización de oficinas y obras, sino cualquier uso en obras, fachadas, etc. Todo ello implicó un costo. ¿Cuánta papelería, por ejemplo, se tuvo que desechar por contener el logo anterior?, ¿cuánto se pagó o se erogó por la tarea de borrar de todos lados el anterior logotipo? Es difícil saberlo.

En efecto, no es de extrañar que el logo referido, además de todo lo anteriormente enunciado, ha aparecido en placas de inauguración, tarjetas de circulación, integrado a la estructura de fachadas de edificios públicos, calles pavimentadas, vidrios biselados con el logotipo, calcomanías no sólo en vehículos oficiales sino en taxis de servicio público y hasta en automóviles particulares, credenciales de derechohabientes, licencias de manejo, formatos de todo tipo para hacer tales o cuales trámites oficiales, videograbaciones para diversos fines, y un largo etcétera. Quizá el ejemplo más significativo del excesivo uso del logo lo haya sido la superposición que se hizo, borrando de una pared pequeña el anterior logo de Solidaridad y colocando el logo de *Compromiso*, en las obras de remodelación de la vialidad Las Torres de la ciudad capital.

Se podría afirmar, sin temor a equivocarse, que el uso del logo ha abarcado casi cualquier documento, formato, o producto oficial del gobierno del estado y más concretamente del Ejecutivo y su administración pública.

Lo que sí es un hecho es que las aplicaciones del logotipo de *Compromiso, gobierno que cumple*, han sido mucho más variadas y amplias de lo que se había hecho anteriormente, sin contar las apariciones televisivas del logo en mensajes publicitarios, a veces subordinando al propio escudo oficial del estado de México, apareciese o no el gobernador del estado. Pero hagamos algunas consideraciones precisas respecto de las implicaciones del uso de la supuesta "imagen institucional" y los problemas que puede generar.

CONSIDERACIONES FINALES: LA VALORACIÓN DE LAS APLICACIONES DE LOS LOGOTIPOS DE LAS AUTORIDADES GUBERNAMENTALES Y SUS IMPLICACIONES LEGALES Y POLÍTICAS

En primer lugar, resulta evidente la semejanza de los colores entre el logotipo utilizado por la administración 2005-2011 en el gobierno del Estado de México y los propios del emblema del Partido Revolucionario Institucional (rojo, blanco y verde con letras negras), del que es miembro el gobernador Peña Nieto. De manera subliminal se hace énfasis en la equivalencia entre el instituto político y la acción del gobernador Peña. La cuestión no es privativa del gobierno estatal en este tiempo; gobiernos municipales de origen panista o del PRD actúan en el mismo sentido: los colores del partido son aplicados a sus propias imágenes viéndolos como una extensión de ellos, a pesar del discurso que asumen todos los gobernantes en el sentido de que sus gobiernos y su gestión son para todos y no exclusivamente para los simpatizantes o votantes

de su partido político. No obstante, no existe disposición alguna que prohíba utilizar los colores distintivos de un partido político en los logos o imagen del gobernante en turno. ¿Debería existir?

En segundo lugar, la aplicación del logo ha ido mucho más allá de lo que el propio *Manual de Uso de la Identidad Gráfica* ha estipulado, aun como disposición administrativa. Lo que originalmente se consideró como conveniente para su identificación, y que regularmente son materiales que tienen una vida corta, o por lo menos el período de gobierno de seis años, ha llevado a incluirlo en documentos oficiales cuya vigencia, en muchos caos, rebasa el horizonte sexenal y, por su propia naturaleza, no se considera como parte de la imagen del gobernador. En otras palabras, es muy diferente una invitación al informe de gobierno o un oficio en papel membretado que una licencia de manejo o un formato para hacer un trámite. Lo primero podría estar justificado para darle cierta imagen específica que todos sabemos no es permanente; lo segundo debe estar identificado con el escudo oficial del estado de México, solamente.

El caso de los edificios públicos es significativo también. Si el logo del gobierno en turno queda integrado como parte del diseño estructural de la fachada, justificado por la simple razón de que ese gobierno fue quien construyó el edificio o remodeló la fachada; cualquier obra o mejora futuras requerirá que el nuevo logo también aparezca y así sucesivamente. Es probable que las placas que dan cuenta de la inauguración de una obra o acción será el único testimonio de cuándo se hizo lo conducente y a qué administración le correspondió, sin mencionar nombres algunos.

En tercer lugar se deberá discutir y establecer operacionalmente qué significa la expresión "promoción personalizada", contenida en el artículo 134 constitucional al que ya se hizo referencia. Esto es trascendente para el asunto que nos ocupa pues la Constitución prohíbe incluir nombres, imágenes, voces o *símbolos* (¿un logotipo como el de *Compromiso* o cualquier otro, no es un *símbolo*?), en la propaganda generada por los propios gobiernos, cualquiera que sea su ámbito o su signo. Las cuestiones que se deben dilucidar a la luz de esta disposición constitucional es sí los mensajes promocionales televisados o transmitidos por la radio y que incluyen el logotipo correspondiente estarían violando la disposición jurídica referida, toda vez que, por lo menos los spots que se vieron en el canal 2 de Televisa el sábado a las 7:30 de la noche, y en otras horas, contenía en su parte final el escudo del estado de México (este sí imagen institucional) e inmediatamente después el logotipo de *Compromiso*.

La cuestión del reiterado e intenso uso que se le ha dado al multicitado logotipo ha originado que su identificación personal con el gobernador del estado, Enrique Peña, sea evidente e indudable. Así, quien vea el logo *Compromiso* tendrá que pensar en Peña Nieto y quien vea sus colores sin duda los asociará a los que utiliza el PRI.

Lo que sí está debidamente normado por el Reglamento de Propaganda Política y Electoral, emitido por el Instituto Electoral del Estado de México el 4 de enero de 2011, es la prohibición que se les impone a las autoridades estatales y municipales para difundir, en medios de comunicación, programas y logros desde el inicio de las campañas electorales hasta el fin de la jornada electoral, salvo que sean campañas de información electoral (que le corresponden al IEEM), servicios de educación y salud o de protección civil por inminentes catástrofes. La cuestión, entonces, no es la campaña electoral sino el ejercicio del gobierno y su consecuente responsabilidad.

En cuarto lugar, y estrechamente relacionado con el punto anterior, ¿es permisible que muchos servidores públicos vayan más allá de las disposiciones contenidas en el *Manuel de Uso de Imagen Institucional* y hagan aplicaciones del logotipo en documentos cuya vigencia y permanencia rebasará el período del gobierno en turno?, ¿no hay restricciones claras y precisas para que el uso de la imagen institucional se restringa a lo que son documentos informativos o de correspondencia oficial?, así como *de facto* está prohibido para las dependencias centralizadas, de la administración pública estatal, el diseño, uso y aplicación de logotipos particulares, salvo las excepciones (también *de facto*) de la Agencia de Seguridad Estatal, la Dirección General de Protección Civil (no así los organismos paraestatales o descentralizados quienes sí lo pueden hacer)?, ¿no se les debería prohibir un uso indiscriminado y tendencioso de la propia imagen institucional? Parecería que si el *Manual* de referencia tiene carácter normativo, entonces hay que observarlo escrupulosamente y no incurrir en posibles responsabilidades administrativas al ir más allá de su objetivo. Pero una normatividad clara, precisa y abarcadora tiene que ir más allá de un instrumento administrativo como el manual referido.

Lo anterior no es asunto privativo de la vida pública del Estado de México o del país. Véase, por ejemplo, la acción tomada por la Oficina de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, quien el 12 de diciembre de 2003 aprobó y puso en operación el *Reglamento para la Aplicación de la Prohibición de Uso de Emblemas o Distintivos Político-Partidistas en la Gestión Gubernamental*. Este instrumento jurídico tiene la finalidad de "evitar la apariencia de parcialidad

político-partidista" pero también el "evitar que las actividades de la administración pública se identifiquen o promuevan los intereses electorales de cualquier partido político o candidato" (*www.cegpr.net/documents/Reglamento 3.2_j.pdf*).

El reglamento referido, si bien se enfoca a propaganda partidista esencialmente y prohíbe el uso de escudos, pins, calcomanías, y cualquier otro objeto que puedan portar los servidores públicos durante el cumplimiento de sus deberes y funciones, es muestra de la necesidad de fortalecer la verdadera dimensión institucional del gobierno, independientemente de quien esté al frente de él, y no la imagen personal del gobernante, evitando que esta "promoción personalizada" anteponga los intereses personales sobre los de la institución.

En quinto lugar, no es desdeñable reflexionar sobre los costos implicados en el uso intensivo de logotipos, tanto por lo que corresponde a sus diversas aplicaciones en documentos, vehículos, letreros, etc., como por lo que implica la sustitución de un logotipo por otro cuando el relevo constitucional o no, de la autoridad en turno, cobra vigencia. No es nada raro imaginar las cantidades de hojas de papel, de propaganda impresa y otros materiales que, al dejar de estar vigente el logo, pierden utilidad y en muchas ocasiones tienen que ser tirados a la basura o guardados en las bodegas ya sin posibilidad de reutilizarlos. Si el único logotipo oficial y obligatorio de uso fuese el escudo del estado (o de cada municipio en su caso), podría generarse un considerable ahorro de recursos que bien podrían ser aplicados a cuestiones sustantivas.

En sexto lugar, ante la proliferación tanto de logotipos como el amplio y a veces indiscriminado uso de los mismos y ante el hecho de que todos los gobiernos en nuestro país disponen de emblemas oficiales, regulados por normas específicas, que marcan la verdadera y auténtica imagen institucional en tanto su permanencia en el tiempo, su naturaleza apartidista y la tradición con la que han pervivido, parecería pertinente discutir y valorar la aprobación de una norma general, es decir, para todos los ámbitos y órganos de gobierno, en el que se regule el uso y aplicación de eso que se ha dado en llamar "imagen institucional", toda vez el pernicioso juego que se puede generar con ello y que afecta la equidad de las contiendas electorales en todos los ámbitos, a fin de acotar estrictamente su ámbito de influencia, evitar que se convierta en un instrumento de promoción política para algún partido o de promoción personal para algún gobernante y lograr que se disminuyan los costos asociados a su sustitución periódica cuando sucedan las renovaciones constitucionales de las autoridades.

Las breves consideraciones anteriores formarían parte del tema más amplio y urgente de fortalecer la rendición de cuentas para vigorizar nuestra vida democrática. No es ético ni legal ni es un factor de legitimación efectivo el que los gobernantes, cualquiera que sea su signo político, su estilo de gobernar o sus pretensiones políticas futuras, deban sacrificar el uso de recursos públicos para tratar de construir o consolidar una imagen personal a costa de atender necesidades ingentes y urgentes de la población.

Con ello no abogamos para que la comunicación social del gobierno se deba cancelar o debilitar. No, al contrario, una sana e institucional comunicación social juega en favor de la legitimidad de un gobierno. Por ello, la confianza social en las autoridades se verá fortalecida cuando se perciba que los mensajes que se dirigen son de carácter institucional y no en el adelanto de carreras políticas que deben tener otros espacios y formas.

BIBLIOGRAFÍA

Alejandro Guerrero, Manuel (2007), "Medios de comunicación y la función de transparencia", *Cuadernos de Transparencia*, núm. 11.

Barrera Zapata, Rolando (2011), "El gobierno informando a la sociedad: comunicación social" en Juan Miguel Morales y Gómez, Salazar Medina Julián y Santiago Velasco Monroy (coords.) *Evolución institucional de la Administración pública del Estado de México 1968-2010*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Chevalier, Jacques y Daniele Loschak (1983), *La ciencia administrativa*, México, Instituto Nacional de Administración Pública/Fondo de Cultura Económica.

Cosío Villegas, Daniel (1978), *El estilo personal de gobernar*, México, Joaquín Mortiz.

Gobierno del Estado de México (2005), *Manual de Uso para la Identidad Gráfica del Gobierno del Estado de México 2005-2011*, Toluca, Coordinación General de Comunicación Social.

Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Oficina de Ética Gubernamental (2003). *Reglamento para la aplicación de la prohibición de uso de emblemas o distintivos político-partidistas en la gestión gubernamental*, San Juan.

Sartori, Giovanni (2005), *Homo videns. La sociedad teledirigida*, México, Punto de Lectura.

Innovación gubernamental y gobernanza en los gobiernos estatales. Estudio de caso: entidades más pobladas de México

Juan Miguel Morales y Gómez

INTRODUCCIÓN

En el presente capítulo se analizan las condiciones en materia de innovación y la perspectiva de la gobernanza que se muestra en los gobiernos estatales de acuerdo a un estudio focalizado de entidades federativas en México. Se busca, en primer término, sustentar conceptualmente el significado, sentido y caracterización de estos dos enfoques para apreciar y determinar la relación entre sí, y adicionalmente observar la realidad de algunos municipios de México mediante la presencia de programas y acciones en torno a éstos. En este sentido, se han seleccionado a seis estados que, además, son los más poblados del país en donde se puede ver la pertenencia a gobiernos de diversas fuerzas políticas, en el ánimo de analizar los diversos énfasis y parámetros de innovación y gobernanza que se manifiesten en estas entidades federativas.

En este orden de ideas, se iniciará con la presentación de conceptos sobre gestión pública para clarificar su relación con la innovación. Posteriormente se presentarán conceptos sobre gobernanza y su discusión teórica para, en un segundo análisis, estudiar la relación de los dos conceptos, innovación y gobernanza, a fin de identificar cómo es que se relacionan y cuál debiera ser la consistencia de ambos y darles a los dos conceptos la posibilidad de una interrelación firme y permanente que permita, en lo futuro, verlos asociadamente. Con ello se pretende que la innovación sea vista desde la óptica de la gestión pública como parte de la gobernanza en el terreno eminentemente administrativo y necesario para lograr resul-

tados acordes con los grandes propósitos de un gobierno y de una sociedad que se traduce como un gran propósito la gobernabilidad y confianza respectivamente.

Para poder lograr lo planteado se recupera el sentido y esencia de ambos conceptos, mediante el análisis de categorías medibles, como el nivel de innovación y de gobernanza que ostentan los estados seleccionados, los más poblados del país, ello implica la posibilidad de apreciar más aspectos relacionados con la innovación y gobernanza. A fin de conocer la incorporación de estos enfoques e instrumentos de la administración pública.

GESTIÓN PÚBLICA

La gestión pública o gerencia pública (para la explicación y desarrollo de este concepto se utilizará el término *gestión pública*), es un enfoque moderno que es pertinente incluir pues surge a partir de la globalización, cuando se adoptan modelos que buscan la apertura de la economía y reducción de la participación del Estado en el campo económico. Los cambios se han dado fundamentalmente en la búsqueda del sistema democrático y, por tanto, en el rompimiento de estructuras tradicionales, que ya no responden a las nuevas necesidades económicas y sociales, puesto que la sociedad transita con un impulso de participación no sólo en lo electoral sino en ámbitos más directos, como los asuntos de gobierno y toma de decisiones, así como la evaluación de la acción gubernamental (Galindo, 2000: 7-13).

En el marco de los cambios que implica la introducción de este nuevo enfoque, especialmente como una práctica sistemáticamente organizada y orientada a la solución de los problemas de la administración, dentro del contexto de la innovación, esclavo que con la ayuda de algunas herramientas utilizadas con éxito en la administración privada, como es el caso de la informática, la calidad total, la certificación de procesos y competencias, entre otras, la administración pública de hoy ya no se refiere sólo a las cuestiones eminentemente gubernamentales y burocráticas, sino que se ubica también en la administración de lo público, que se refiere al gobierno de la comunidad.

Es con la reforma del Estado que se incluye de manera importante un nuevo perfil de la administración pública, donde forma parte el capítulo de la profesionalización; la necesidad de contar con servidores públicos o funcionarios públicos profesionalizados resulta por demás fundamental, dado que se constituye como la demanda que plantea la sociedad en términos de dotación de servicios

eficientes pero, sobre todo, que se logren satisfacer los requerimientos de la sociedad para traducirse en satisfacción de necesidades.

La gestión de la administración pública tiene bajo su responsabilidad, en nuestros tiempos, el afán por mejorar el rendimiento de la acción gubernamental, en este caso de México, en donde se manifiestan esfuerzos de varias épocas. Es así que se debe referir a la reforma administrativa, modernización de la administración pública y reforma del Estado, las que dan cuenta de los intentos por mejorar la capacidad de gestión y respuesta a la sociedad (Uvalle,1994: 213).

Sin duda, la importancia que tiene ahora la administración pública bajo el enfoque de la gestión pública, en el que se dispone de capacidades de gobierno, requiere como primer término atender lo concerniente a la profesionalización de los servidores públicos. En este sentido, los gobiernos y sus administraciones públicas pasan de modelos de organización burocrática a esquemas basados en procesos, redes y resultados cuya medición esté sustentada en la eficacia, eficiencia y efectividad. Asimismo, obtener como resultado la calidad en los resultados, para con ello, estar en condiciones de ser aceptados y legitimados por la sociedad y los gobiernos, con lo que se logrará un reconocimiento social y se generarán condiciones de gobernabilidad.

Con la nueva gestión pública, entendida como una concepción moderna de la administración pública y considerando el dinamismo del espacio público, se destaca la importancia del ciudadano en tanto generador de demandas, participante en la planeación de acciones, colaborador junto al gobierno en el diseño de políticas, así como su implantación para ser solucionador consciente de problemas mediante el uso de las políticas públicas. Implica una revolución en el campo de la administración pública y un salto de la administración tradicional al manejo administrativo (*management*) que enfatiza la flexibilidad, la descentralización, facilita la innovación, desarrolla la participación y revalora el papel del personal en términos de una mayor profesionalización que debe estar perfilada en todos los niveles de las organizaciones gubernamentales, en donde se constituya un núcleo estatal estratégico para la formulación, seguimiento, regulación y operación de políticas públicas, formando a una burocracia técnicamente preparada y motivada. Ésta, tendrá conocimientos y competencias sobre negociación y responsabilidad ante la autoridad política.

Por otra parte, habrá que señalar que se conjugan rubros fundamentales que conforman el conjunto de técnicas y orientaciones de la gestión pública, entre

las que destaca la transparencia, puesto que implica que todas las actividades que se realizan, así como los logros, sean conocidos por la sociedad, lo cual conlleva a que los administradores se responsabilicen democráticamente ante la sociedad.

En este enfoque es conveniente tener presente que se debe pugnar por el abandono pleno de un grave problema que está inmerso en las administraciones públicas de los gobiernos. Nos referimos a la corrupción, vista en todas sus manifestaciones en donde sobresale la prevaricación pues representa una de las más agudas además de derivar en otras prácticas que conducen a formas de corrupción más graves, asimismo hace cada vez más difícil salir de este estado tan adverso para el desarrollo de los gobiernos y en consecuencia de las sociedades.

Dentro de la gestión pública vale la pena referirse a la descentralización de los servicios públicos, misma que se constituye como una tarea esencial dentro de este enfoque. Significa que anteriormente eran ejecutadas centralizadamente, ahora pueden ser desarrolladas mediante la descentralización, por los gobiernos subnacionales, lo cual no sólo logra eficiencia y efectividad, sino que también aumenta el control social de las políticas públicas diseñadas, instrumentadas y operadas. Aquí es pertinente señalar que no todo debe ser descentralizado, puesto que la descentralización y la centralización no son dicotómicas, sino complementarias, lo cual permite establecer que, de acuerdo a las necesidades organizacionales, puede trabajarse en uno o en otro sentido, pero siempre acompañado de un apoyo técnico del centro, en aras de fortalecer a los gobiernos locales y de encontrar el justo equilibrio de desarrollo.

Dado el carácter complejo de la elaboración de políticas, de su implantación y ejecución final, la relación de la nueva gestión pública con la profesionalización resulta necesaria como parte de la estrategia moderna de manejar el asunto público. Donde, tanto en la concepción de administración pública como de gestión pública, el tema de la profesionalización es indispensable; ya que implica contar con personal calificado en términos de comprobar sus competencias, las cuales garanticen el accionar de su desempeño, para que se fortalezca y dé certidumbre al sistema económico y claridad al funcionamiento democrático (Uvalle,1994: 222).

Otro aspecto que forma parte de la gestión pública, es el relativo al conocimiento racional de los conflictos, que se originan por un lado de manera espontánea y por el otro provocada, en virtud de la multiplicidad de actores e intereses, produciendo una red de situaciones difíciles que impiden sus soluciones, por lo

que no es conveniente una aplicación metodológica simple, es decir, se requiere entonces entender esa problemática, poderla desagregar en sus elementos sin descuidar las interrelaciones que le dan esa complejidad, para que en ese sentido se analice y se plantee la o las soluciones mediante políticas públicas.

La calidad también es un aspecto importante en la gestión, ya que la necesidad de hacer las cosas de manera responsable y productiva, en términos técnicos y sociales, implica revisar y tomar conciencia de hacer una reconversión a efecto de producir satisfacción al ciudadano como primera y única misión.

Sin lugar a dudas, la profesionalización es un tema fundamental en la gestión pública, por lo que debe adecuarse y formar parte de ella, lo que significa modernización y reacomodo de la administración pública, tomando en cuenta la idea de lo público, la vida pública con un sentido amplio, donde ya no sólo el gobierno, sino también otras instituciones públicas, sociales y privadas trabajan para la sociedad en una concepción de lo público. En este proceso de renovación se institucionaliza la nueva gestión, la cual se preocupa de aspectos como legitimidad, eficiencia y calidad de los resultados, siempre en función de beneficios para toda o la mayoría de la comunidad. De aquí se desprende que con este proceso de adaptación y de actualización de la administración pública, que con una profesionalización planeada, consistente, estable e innovadora, se promueva la confianza de la ciudadanía.

> la profesionalización del servicio público debe transformarse como parte de la vida cultural de la sociedad y del gobierno para que, en su conjunto, esas reglas, acciones, manifestaciones, prácticas, hábitos, conductas, sean el espacio de la eficiencia y eficacia del gobierno. Se trata entonces, que al profesional de la administración pública se le prepare con estos contenidos, técnicas, enfoques pero sin dejar de lado lo referente al criterio de racionalidad, de apego a la normatividad y, por supuesto, a la generación de un ambiente democrático en todos los aspectos, con lo cual se contribuye a crecer en esta forma de vida. Se plantea una nueva burocracia pero no el fin de la burocracia, se trata que con nuevos estímulos en el ambiente laboral, los funcionarios sean más autónomos y responsables, pero también es necesario ser más capacitados y mejor remunerados para así responder a las necesidades del ciudadano-usuario (Morales, 2009: 56).

El desarrollo institucional tiene como característica la formación de nuevas capacidades de gobierno, así como el logro de resultados que dan consistencia al accionar gubernamental. También le da continuidad y estabilidad a la función pública en términos de certidumbre y gobernabilidad (Morales, 2009: 226).

Desde nuestra perspectiva y con base en lo escrito anteriormente, en términos de gestión pública y administración pública, no es pertinente verlas como separadas sino como la tendencia moderna de administración pública, como la capacidad para transformarse, actualizarse y estar acorde a los tiempos, necesidades y retos del hoy y del futuro.

Adicionalmente, tampoco es posible la separación radical entre la técnica y la política, ya que en virtud de la complejidad de las actividades estatales, se obliga a los políticos a utilizar técnicas para dar respuesta a las demandas que la sociedad y la burocracia requiere, en consecuencia, hacer los ajustes necesarios con criterios políticos basados en prioridades surgidas de un régimen democrático. Se trata entonces del equilibrio del conocimiento especializado con la responsabilidad política (CLAD, 1999: 144).

Derivado de lo que se ha señalado, resulta fundamental establecer que en las transformaciones de la sociedad y del Estado, se precisa de una administración pública, inclusive vista desde la perspectiva de la gestión pública, que enfrente los nuevos retos de la complejidad, de los cambios que obligan a disponer de una organización eficiente, eficaz y efectiva cuyos resultados sean los que demanda la ciudadanía y, con ello, en verdad se transforme la opinión e imagen que se tienen de las estructuras gubernamentales propiciando que la burocracia moderna sea el detonador de la democracia como forma de vida (Morales, 2009:57).

INNOVACIÓN

Con relación a la innovación es conveniente señalar que se trata de un término que está asociado no sólo al enfoque de la gestión pública, sino de manera general a las tareas que corresponden a la Administración pública, en virtud de su cometido que es la transformación de demandas en respuestas a la sociedad, considerando la mejor manera de ofrecer servicios y soluciones a los problemas que se identifiquen derivados de la sociedad. Se trata de satisfacer necesidades bajo mecanismos en donde se logren resultados, aprovechando al máximo el uso de recursos, ello implica la eficiencia, eficacia y efectividad.

En este apartado se presentarán diversas concepciones de innovación para que se puedan contrastar y estar en condiciones de clarificar el sentido, el propósito y relación con otros instrumentos y conceptos derivados de la gestión pública.

> Miles y Morris (1999, p.2 y 3) dicen que la innovación es el 'proceso de transformación e invención en algo que es comercial útil y valioso'. El objetivo no es la innovación por la innovación sino lograr la efectividad consistente de las organizaciones hacia sus diferentes grupos de interés, la aceleración del cambio y la administración de la innovación continua y discontinua como medio para lograr la competitividad Con la innovación continua se llega a la especialización y con la discontinua se satisface nuevas necesidades de los consumidores a partir del desarrollo de un nuevo esquema de capacidades (Ortiz Cantú; Pedroza Zapata, 2006).

Es pertinente ser consientes de la importancia que tiene la innovación para concebirla y utilizarla en el sentido de la continuidad o discontinuidad; en ambos propósitos tiene gran relevancia tratándose de la necesidad de que permanentemente incorpora funciones normales de toda organización sea pública, privada o social.

La innovación está direccionada hacia procesos, resultados y productos que significan los espacios concretos en donde se aprecian los cambios favorables de agilidad, mejora, simplificación, y de manera amplia, para el desarrollo de los procesos, resultados y el funcionamiento de las organizaciones de cualquier tipo, sin perder de vista cada una sus responsabilidades en relación a su misión y visión.

> el proceso de innovación no es ni secuencial y ordenado ni tampoco aleatorio, estando mejor caracterizado por un sistema dinámico no lineal [...] la innovación como 'un ciclo no lineal de actividades convergentes y divergentes', que pueden repetirse en el tiempo a diferentes niveles organizacionales si se dispone de recursos para renovar el ciclo (Ortiz Cantú; Pedroza Zapata, 2006).

Sin duda que, con base en lo anteriormente anotado es necesario señalar que la innovación no sigue un proceso lineal, sino que más bien está orientada a presentarse en cualquier tiempo y espacio de una manera activa, y así lograr la transformación del proceso, de los resultados o del funcionamiento organizacional, con una idea de que sea para eficientar el funcionamiento de parte o de toda la organización gubernamental, misma que se traduce en más y mejores beneficios para la comunidad y como consecuencia para el ambiente de la organización, generando valor público.

> La innovación en producto, servicio, marketing u organizativa es imposible si sólo se nutre de la razón para su desarrollo: necesita alimentarse de emociones positivas como la alegría para iniciar el proceso creativo que da lugar al pensamiento

> expansivo, así como de un adecuado control emocional posterior que acompañe al pensamiento analítico necesario para tamizar las ideas y apostar por un itinerario de innovación que augure resultados empresariales con un nivel de riesgo medido (Fernández Ortega, 2009).

Otro de los aspectos en los que conviene puntualizar en la concepción de la innovación es, precisamente, lo que se señala en párrafo anterior; es necesario que para que un proceso de innovación pueda tener el éxito que se espera, no sólo se oriente a la parte de la racionalidad bajo una interpretación acorde a cuestiones de congruencia, de simplificación y de mejoramiento, sino que es importante considerar la necesidad de las emociones, de la actitud de las personas e incluso de la creatividad, que a decir de esta última, muchas veces hace que verdaderamente sea para adecuarse a los nuevos procesos, que significa que con la integración de ambos aspectos los resultados serán los esperados.

La innovación implica dar paso a lo novedoso, (Uvalle, 2007: 134 y Druker, 1994: 67) para realizar trabajos de innovación en cualquiera de las actividades, es importante considerar como una característica la creatividad que se traduzca en producir esquemas, procesos, resultados, productos nuevos que sean vistos como diferentes con la cualidad de ser mejores en términos de su uso y finalidad.

Por otra parte, la innovación debe pensarse como un cambio en parte o en el todo, y que está claro que ese cambio va a impactar en el funcionamiento de ese proceso, de esa organización y por ende del resultado. Entonces, entendiendo de esta manera la innovación es evidente que se deberán considerar dos espacios en la operación de la misma, de un lado el para qué, y el fin y del otro lado, los cambios y sus impactos. Además de ello, se tendrá que tomar en cuenta que el cambio se transforma al modificar estructura, procesos, prácticas y, como ya se había señalado, actitudes de los integrantes de las organizaciones.

Vale señalar que este concepto existe y actúa cuando se toma desde la perspectiva de la sociedad del conocimiento, en donde se conjugan concepciones, caracterizaciones, principios, métodos, metodologías y la generación de técnicas para finalmente aterrizarlas en prácticas y operaciones para ponerlas al servicio de usuarios que bajo la concepción social deberán resolver problemas de la realidad de los grupos sociales demandantes al Estado y a su estructura directiva, el gobierno y su brazo ejecutor que es la Administración pública.

Para generar condiciones de existencia, resulta necesario que la innovación esté inserta en los sistemas abiertos donde se posibilite la introducción de tecnología, basada en la información y comunicación, el uso de sistemas computacionales y que permita la influencia del medio externo para modificar a la organización, logrando procesos internos de adecuación y adaptación a esquemas novedosos para tener un sistema de vida que le de permanencia a la propia institución.

GOBERNANZA

La gobernanza es el otro de los conceptos que consideramos fundamental para el desarrollo de este capítulo, en la idea de verla como enfoque. En tal sentido, se refiere a la interacción compleja de diferentes actores que actúan de manera diversa, además también funcionan con diversos énfasis para buscar dar respuesta a las necesidades que demanda la sociedad. En este enfoque es preciso estar seguros de la participación de varios aspectos como la necesidad de garantizar y ampliar la transparencia de cada una de las instituciones, emprender y presentar resultados favorables en una práctica de rendir cuentas a la sociedad y en la lucha contra la corrupción. Por otra parte, la cohesión política debe existir puesto que impacta a la sociedad en general, pero es además determinante en la formación de un consenso por parte de la sociedad civil, en la que influye tanto en la legitimidad y viabilidad del poder político, como en la capacidad de intervención de las formas de autorregulación social sobre el Estado y el gobierno.

El cometido de la gobernanza es, desde un enfoque de definición general, analizar el funcionamiento del Estado con una precisa interacción y relación con otros actores públicos y privados. Este concepto tiene usos diversos, pues su presencia se presenta según convenga a los autores y a las condiciones de aplicabilidad.

Entonces, resulta indispensable recuperar las concepciones que nos aportan varios autores. Dentro de las que podemos mencionar está la siguiente definición:

> La gobernanza se refiere en todos los casos a formas de gestión de los asuntos públicos en las que se apela a la intervención de la 'sociedad civil' reduciéndose paralelamente el papel de las instancias políticas. Ello puede ocurrir a todos los niveles: local, regional, nacional, mundial, militar [...] Se trata de que un gobierno reducido a su mínima expresión coordine u oriente a una 'sociedad civil' que adquiere un papel preponderante en la elaboración, la aplicación y la fiscalización de las distintas políticas. Idealmente, a lo que la gobernanza debería conducir es a una desaparición del Estado como instancia de determinación del

> interés público y a la sustitución de las normas legales por formas flexibles de regulación. Utilizando el título de una obra ya clásica en la defensa e ilustración de la gobernanza, esta consiste a nivel político en 'governing without government' (gobernar sin gobierno) (Wolfgang H. Reinicke, 1998).

La idea de darle un sentido más profundo a la concepción de gobernanza, es indispensable, pues en la medida que sea apreciada como el medio para llegar hasta la desaparición del Estado -podría verse como una postura de exceso- lleva a apreciarla en cierta forma como revolucionaria, en el entendido de que adquiera grandes y complejos retos, pero de cualquier manera a ser considerada y reflexionada para, efectivamente, darle el peso al concepto en una profundidad que permita romper paradigmas, como es construir y procesar una manera de gobernar con todos los actores y elementos necesarios acompañados con el uso de las técnicas adecuadas de gestión, y sobre todo del profesionalismo más comprometido con las causas sociales, para lograr, finalmente, elevar niveles de vida y entonces poder concluir que se puede accionar sin Estado, basta con estructuras administrativas con una alta responsabilidad social en el ánimo de lograr la satisfacción de la ciudadanía.

La gobernanza representa un nuevo enfoque de la administración pública, puesto que tiene fundamentos que le permiten incorporar elementos que son de utilidad para otras orientaciones, como son las propias de la gerencia pública o gestión pública, pero también adopta elementos que corresponden a lo político, en este aspecto es referido a la toma de decisiones en torno a la aceptación social de éstas, misma que se logra por el concurso y participación de varios actores de la sociedad como las organizaciones sociales, las organizaciones civiles, las no gubernamentales, las organizaciones privadas y por supuesto el gobierno en sus diferentes ámbitos, sea central o federal y provincial o estatal, y en donde se incluyen los gobiernos locales. En este tenor, accionar cada una de estas organizaciones plantea una serie de interacciones que conduce a la construcción de redes sociales que existen por la voluntad de cada organización, para converger en la gestión misma que se traduzca en soluciones para la sociedad.

> Para conceptualizar a la Gobernanza es necesario tomar en consideración los aspectos referidos a la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado, que proporciona a éste buena parte de su legitimidad, significa una 'nueva forma de gobernar' en la globalización. También se utiliza el término gobierno relacional; y en muchas ocasiones, la palabra gobernancia. Sobre todo se emplea en términos económicos, pero también sociales o de funcionamiento institucional, esencialmente la interacción entre sus distintos niveles, sobre

> todo cuando se producen grandes cesiones competenciales hacia arriba y hacia abajo (la descentralización territorial). También la forma de interacción de las administraciones públicas con el mercado y las organizaciones privadas o de la denominada sociedad civil (empresas, patronales, sindicatos y otras) (Wikipedia).

Conviene plantear que cuando nos referimos a la gobernanza es necesario incluir los conceptos que se relacionan entre sí, como gobernabilidad. En este sentido, el Consejo de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCED) sentó los principios y normas que debían desarrollarse junto con los gobiernos y otras organizaciones relevantes y del sector privado en torno a la gobernabilidad corporativa, es decir aquella gobernabilidad que estimula el consejo de administración y los equipos directivos para perseguir los objetivos que sean de interés para la empresa y de sus accionistas facilitando una fiscalización eficiente.

De lo anterior, se puede apreciar que se busca el propósito particular que corresponde a la empresa, pero resulta pertinente conocer lo que mueve a las organizaciones dedicadas a la rentabilidad económica, las cuales tienen intereses fundamentales como son sus ganancias y con ello el mantenimiento en el mercado, pero es necesario considerarlas con los productos y servicios que prestan a la sociedad, y entonces perciben la importancia no sólo de sus intereses, sino también de los intereses de otras organizaciones, como pueden ser las sociales y las propias del gobierno y de la sociedad en su conjunto. De esta forma es que se puede integrar la participación de diversas organizaciones cada una con cometidos distintos, pero que llegan a coincidir para atender una o varias demandas ciudadanas.

Por otra parte, es imperativo, bajo otro de los enfoques, ver a la gobernanza como un instrumento para renovar el espacio político y en consecuencia los fundamentos democráticos de nuestras sociedades. Además, se le puede ver como producto del neoliberalismo hasta reducirse según algunos autores a la gestión técnica de los recursos públicos, y en este sentido, se le concibe como el enfoque que no se aparta de la privatización, puesto que incluye a las organizaciones privadas, es decir se reúne entonces la idea de lo privado y de lo público en donde se fusionan entre sí, con lo que incluso es posible que se constate la existencia de propuestas o reformas neoliberales en el ámbito político, económico y social (Pereira Arana, 2007).

Lo anterior lleva a la reflexión de que con una mayor participación de la sociedad civil (organizaciones civiles, sociales y privadas con la organización y conducción del gobierno) es posible prescindir del Estado como tal, en virtud de que el

gobierno se imbrica con la sociedad civil y ambos señalan y perfilan el rumbo en que correrán las dos instancias, que finalmente buscan mediante una gestión acertada —se podría más bien decir eficaz del propio gobierno— se logren los resultados esperados para todas las partes, además efectivamente la gobernanza adopta una gran gama de visiones y de estructuras que la componen, siendo en todo caso que se toma como instrumento político, económico y de gestión, pero lo más importante es que también es social, siendo otro aspecto fundamental, la incidencia en responder a las demandas de todos, en donde realmente todos ganen y nadie pierda. Lo que significa sociedades fuertes y gobiernos fuertes.

La esencia de la gobernanza es la importancia primordial que atribuye a los mecanismos de gobierno que no se basan en el recurso exclusivo a las autoridades gubernamentales ni en las sanciones decididas por éstas. No se caracteriza por la jerarquía, sino por la interacción entre actores corporativos autónomos y por redes entre organizaciones. Se refiere a las estructuras y procesos mediante los cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones en los sistemas democráticos (Escuela Emiliano Espaillat).

Ahora bien, es necesario valorar cómo en la Unión europea, en específico, se reflexiona y analiza el papel que juega la gobernanza, revisando para ello la existencia de un déficit democrático y por consecuencia apreciar hasta dónde está presente la legitimidad, el parlamentarismo, publicidad, control y participación. Apartir de esto se han revisado los acontecimientos del 11 de septiembre en el año 2001, en Estados Unidos, a la luz del equilibrio de dos ejes que son la seguridad, la libertad y la igualdad, entonces la gobernanza adquiere todos estos aspectos para generar en este continente un proceso de integración en el que se garantice la formalización de la constitución de Europa, teniendo como eje fundamental la calidad del "buen gobierno", vistos estos dos ejes como fundamentales, ahora se tienen que concebir como complementarios uno del otro, además de inescindibles; por lo tanto la gobernanza es revisada para fortalecer a instituciones que se traducen en mejores políticas, mejores regulaciones y mejores resultados, pero lo más importante es fortalecer Europa para el futuro (Freixes, 2002).

En esta interpretación del papel que juega la gobernanza, se puede estar de acuerdo que evidentemente su contenido va más allá de la simple gestión de recursos, puesto que está ligada con procesos y avances en materia de democracia, pero también en la revisión y apego moderno a valores, como son la justicia, libertad, igualdad, pluralismo y seguridad. Lo cual es posible que se pueda lograr si se avanza

en los niveles de participación e integración como sociedad, como país y como región continental, y en donde es altamente trascendente la transparencia en el funcionamiento de las instituciones, además de la responsabilidad institucional, pública o social y en la que se le dé toda la importancia en la comunicación de lo que hace y aporta la ciudadanía en todos los procesos y resultados que conforman la gobernanza.

ANÁLISIS DE LA INNOVACIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Se parte en esta sección de efectuar un análisis de los programas que en materia de innovación se tienen y desarrollan en varias entidades del país como: Estado de México, Veracruz, Jalisco, Guanajuato, Puebla y Distrito Federal, que son las entidades más pobladas. Se analiza si estos programas tienen relación con los procesos de modernización de la administración pública, al valorar mencionados programas de innovación y gobernanza señalados en los portales electrónicos de cada entidad y así verificar el grado de desarrollo a través de indicadores como infraestructura, normatividad, programas y acciones concretas en la materia de gobernanza.

A cada rubro, en caso de cumplirlo, se le asigna un punto, para luego sumar todos los que tiene un valor y obtener la sumatoria a fin de comparar entre sí el puntaje obtenido y de ahí presentar el porcentaje del total e interpretar tales datos, para conocer qué entidades tienen mejores resultados en materia de gobernanza e innovación.

A continuación se presenta un cuadro que recupera los diversos aspectos que se relacionan con el rubro innovación y el de gobernanza mediante las formas señaladas con anterioridad.

Cuadro 1. Análisis de los portales electrónicos de los Estados de México, Veracruz, Jalisco, Puebla, Guanajuato y el D.F

Estado	México Centro PRI	Veracruz Golfo PRI	Jalisco Pacífico PAN	Guanajuato Centro-Centro PAN	Puebla Centro-Sur PAN-PRD	D.F. Centro PRD
Indicador						
¿La página es?						
Innovadora	X	X	X	X	X	X
Dinámica	-	X	-	-	X	X
Se tiene un programa de gobernanza	-	-	-	-	-	O
Links de análisis						
Sitios del Gobierno	X	X	X		X	X
Áreas de atención ciudadana	-	X	X	X	X	X
Oficinas de información pública	-	-	-	-	-	O
Tesorerías	X	X	X	X	X	X
Ventanilla única de transparencia	-	-	-	-	O	O
Evaluación gubernamental	-	-	-	-	-	O
Capacitación en línea	-	-	-	-	-	X
Programa de monitoreo y evaluación del desempeño gubernamental	-	-	-	-	-	O
Programa de innovación ciudadana y modernización gubernamental	-	-	-	-	-	XO
Cuenta pública	X	X	X	-	X	X
Transparencia focalizada	X	X	X	X	X	X
Encuesta de satisfacción	-	-	-	-	-	X
Programa Consulta ciudadana – Presupuesto participativo	-	-	XO	-	-	XO
Trámites y servicios	X	X	X	X	X	X
Programas sociales	O	O	O	O	O	O
Empleo	X	X	X	X	X	X
Pago de tenencia	X	X	X	X	X	X

Continúa en la siguiente página.

Consultar infracciones de tránsito	-	-	X	-	X	X
Tramitar licencia de conducir	X	X	X	X	X	X
Obtener copias certificadas de actas del registro civil	X	X	X	X	X	X
Consultar adeudos por suministro de agua	-	-	X	X	X	X
Tramitar seguro de desempleo	-	-	-	-	-	X
Obtener Formato universal de línea de captura	-	-	-	-	-	X
Consultar ruta de Muévete en bici	-	-	-	-	-	X
Consultar mapas y rutas del Transporte público	-	-	X	X	-	X
Mapas	-	-	X	X	X	X
Redes sociales (Facebook, Twitter, Hi5, etc.)	X	X	X	X	X	X
Observatorio PYMES	-	-	-	-	-	X
Total en innovación						
	50%	54%	72%	59%	68%	100%
Total en gobernanza	12.5%	12.5%	25%	12.5%	25%	100%

Acotaciones:

X - Criterio Innovación

O - Criterio Gobernanza

Cuadro elaborado con base a la información de los portales electrónicos de las entidades federativas objeto del estudio

De los rubros descritos en el cuadro anterior se deja ver que hay 32 aspectos en ambos conceptos. De manera más puntual, los de innovación tienen 24 rubros referidos a cuestiones administrativas novedosas y modernas que modifican o no la forma de administrar lo gubernamental, en tanto que lo que se refiere al segundo concepto, se presentan hasta 8 aspectos que se refieren a la participación de actores de la sociedad civil, privada y gubernamental, que a su vez se traduce en la participación ciudadana y gubernamental conjunta, misma que se utiliza para la confección de la toma de decisiones y que en consecuencia se convierten en la gestión de satisfactores para la sociedad, en donde se produce una amplia participación social que, finalmente, representa la gobernanza.

De los porcentajes totales, podemos advertir claramente que el gobierno del Distrito Federal es la entidad que mejores resultados muestra, pues en los dos aspectos logra el 100% en comparación con las otras entidades federativas. No obstante, habrá que considerar que hay gobiernos que están iniciando sus gestiones, como son los del estado de México con apenas dos meses, Veracruz y Puebla con un año, mientras que Jalisco, Guanajuato y el Distrito Federal son gobiernos que se encuentran en la etapa final de sus mandatos.

Lo anterior sin lugar a dudas, muestra que el Distrito Federal tiene las mejores condiciones en los dos rubros. Sin embargo, es importante señalar que en lo que se refiere a los aspectos de la gobernanza, se puede asegurar que a pesar de que los detente la capital de la República son apenas incipientes -incluso hay dos de ellos, los referidos al presupuesto participativo y las programas de innovación ciudadana, que tienen condiciones en los dos aspectos-, ya que todavía en México los gobiernos no asumen con contundencia y con conocimiento las condiciones para establecer esquemas de gobernanza. Lo anterior hace ver que los gobiernos, tanto los de las entidades federativas como el de la federación, apenas inician con este enfoque de política y administración pública asentada en democracia.

De cualquier forma, en comparación con las demás entidades federativas ocupa el primer lugar; igualmente, conviene señalar que el partido que lo gobierna es el PRD, en el caso de Jalisco, esta entidad ocupa el segundo lugar, pues tiene el 72% y 25% respectivamente y es gobernado por el PAN, le sigue Puebla con 68% y 25%, además vale decir que es un estado con poco tiempo de gestión y es gobernado por una coalición PAN-PRD, en cuarto lugar está Guanajuato que tiene ya cinco años y sus porcentajes son: 59% y 12.5% respectivamente, y en los últimos lugares tenemos a Veracruz y al Estado de México con 50% y 12.5% en los rubros de innovación y gobernanza.

Ahora bien, si atendemos al rubro partidista, el PRD es el mejor evaluado, de este grupo de entidades federativas le sigue la coalición PAN-PRD, en el tercer lugar están los gobiernos del PAN y finalmente los gobiernos del PRI.

Lo anterior, muestra sin ser un planteamiento contundente, que se manifiesta una relación directamente proporcional, es decir, entre más tiempo se tiene de gobernar es posible desarrollar mejores condiciones de innovación y una mejor presencia en acciones de gobernanza, en tanto que es inversamente proporcional cuando es menor tiempo; la calificación en innovación y gobernanza apenas se perciben.

Por otra parte, los gobiernos de Acción Nacional son menos proclives a la participación social, de igual forma los gobiernos del PRI. Lo cual hace ver que operan en mayor número programas ubicados en políticas de gobierno más que tratándose de políticas públicas y mucho menos en el sentido de la gobernanza.

En el rubro de la innovación, vale decir que para el caso del estado de México con apenas dos meses en el gobierno, tiene un logro del 50% en este renglón, mientras que Veracruz ya con un año, apenas ha logrado 4% más, lo que se puede considerar como un avance muy pobre. Guanajuato, siendo una entidad con varios años de gobierno, se puede observar un nivel de desarrollo en innovación bajo, pues es de 59%, apenas 9% más que el estado de México y 5% más que Veracruz y por debajo de Puebla que tiene menos tiempo, lo rebasa con 7 puntos porcentuales y, 13 puntos porcentuales más bajo que Jalisco y con el Distrito Federal; 41 puntos porcentuales más abajo.

Lo que se puede afirmar es que a mayor tiempo de gobernar una entidad federativa es posible obtener mejores resultados, tanto en innovación y en gobernanza. Y todo lo contrario, a menor tiempo los logros serán insignificantes.

En cuanto al aspecto partidista se deja ver que el PRD realiza mejores esquemas para la innovación y gobernanza, los gobiernos del PAN desarrollan programas centrados en la innovación y no en la gobernanza, y los del PRI, también ponen más acento en los programas de innovación con menores avances y apenas promueven programas en materia de gobernanza.

CONCLUSIONES

La innovación vista como un proceso de transformación e invención para que sea considerado como algo útil y valioso, debe estar presente en toda organización gubernamental, para avanzar en el logro de objetivos mediante la obtención de la eficiencia y la efectividad a fin de ser estos medios, destinados para la sociedad ya sea focalizada o de manera general lo cual implica que se produzca la competitividad de las organizaciones.

La innovación debe estar orientada a presentarse en cualquier tiempo y espacio de una manera activa, a fin de lograr un objetivo que es la transformación del proceso, de los resultados o del funcionamiento organizacional, con la idea de que sea para eficientar el funcionamiento de parte o de toda la organización gubernamental, traduciéndose en mejores beneficios para la comunidad y por

consecuencia para el ambiente de la organización, generando valor público que finalmente permita agregar valor a las acciones, decisiones y cumplimiento de metas.

Con la gobernanza es necesaria la interacción entre actores corporativos autónomos, y por redes entre organizaciones. Es decir, a la participación social que se responsabiliza de llevar a cabo prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones en los sistemas democráticos.

Existe una relación directamente proporcional del tiempo, ello significa que entre más tiempo se tiene para actuar dentro de un gobierno en la administración pública se desarrollan más y mejores condiciones de innovación, además de una más fuerte presencia en acciones de gobernanza, y es inversamente proporcional cuando es menor el tiempo, entonces la innovación y la gobernanza apenas se perciben, generando con ello gobiernos y administraciones débiles para dar respuesta a la sociedad, incluso en este caso los antecedentes son poco recuperados bajo estos dos aspectos.

Derivado del estudio específico, los gobiernos de Acción Nacional son menos proclives a la participación social, de igual forma, los gobiernos del PRI. Lo cual hace ver que operan en mayor número programas ubicados en políticas de gobierno que de políticas públicas, donde la participación ciudadana no es tomada en cuenta y mucho menos en el sentido de la gobernanza, en cambio los gobiernos del PRD tienen mejores condiciones para ser innovadores y para el uso de esquemas de gobernanza, al menos lo demuestra la experiencia del gobierno del Distrito Federal en el gobierno de Marcelo Ebrard.

Lo anterior nos permite apreciar que la innovación es un elemento importante para medir la efectividad de la gobernanza, puesto que es uno de los instrumentos para dar respuesta a las demandas de la sociedad, y con ello poder afirmar su relación entre ambos conceptos, el primero depende del segundo, y éste afirma al primero. Sobre este planteamiento es necesario decir que la innovación forma parte de los instrumentos de gestión, necesarios para desarrollar esquemas de gobernanza. En aras de la apertura de los gobiernos y por ende de la democracia.

BIBLIOGRAFÍA

CLAD (1999), "Una Nueva Gestión Pública para América Latina" en *Espacios Públicos*, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM, año 2, núm. 4, México.

Escuela Emiliano Espaillat (s. a.), "El paradigma emergente de la gobernanza" [en línea] disponible en: http://educanblog.educando.edu.do/index.php?op=ViewArticle&articleId=3662&blogId=1176 [consultado el 15 de agosto de 2011].

Freixes, Teresa (2002), "El futuro de europa y la 'gobernanza' europea" [en línea] disponible en: http://ec.europa.eu/governance/contrib_ied_es.pdf [consultado el 16 de agosto del 2011].

Fernández Ortega, Rogelio (2009), "Innovadores en gestión. Inteligencia emocional" disponible en: http://www.blogseitb.com/inteligenciaemocional/2009/02/23/innovadores-en-gestion/

Galindo, Arturo (2000), "Gestión pública, Algunos Comentarios sobre sus Alcances y Limitaciones" en *Revista espacios públicos*, año 3 núm. 6 [en línea] disponible en: http://educanblog.educando.edu.do/index.php?op=ViewArticle&articleId=3662&blogId=1176

Morales y Gómez, Juan Miguel (2009), *Actualidad y prospectiva de la profesionalización de los servidores públicos municipales en el Estado de México*, México, Miguel Ángel Porrúa, IAPEM, UAEM.

Ortiz Cantú, Sara y Álvaro Pedroza Zapata (2006), "¿Qué es la gestión de la innovación y la tecnología (GINNT)?" en *Journal of Technology Management & Innovation*, año/vol. 1, núm. 002, Junio, [en línea] Santiago, Chile, disponible en: http://redalyc.uaemex.mx/pdf/847/84710206.pdf

Pereira Arana, Martha Isabel (2007), "La prestación del servicio de salud en Colombia y sus implicaciones para la gobernanza" [en línea] disponible en: http://www.institute-governance.org/fr/analyse/fiche-analyse-236.html

Wikipedia (s. a.) "Gobernanza" [en línea] disponible en: es.wikipedia.org/wiki/Gobernanza-mundial

Wolfgang H. Reinicke (1998), *Global Public Policy, Governing without government?* [en línea] Brookings Institution Press, Washington D.C. disponible en: http://dedona.wordpress.com/2010/05/13/de-la-gobernanza-o-la-constitucion-de-la-politica-del-neoliberalismo-jhon-brown/

Uvalle Berrones, Ricardo (1994), *Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal*, México, IAPEM.

——— (2007), *Perspectiva de la Administración Pública Contemporánea*, México, IAPEM.

SOS ¿Y ahora quién podrá defendernos? La política educativa en el México del siglo XXI

Adriana Plasencia Díaz

INTRODUCCIÓN

El presente documento tiene como propósito identificar la importancia de la educación para México en su intento por consolidarse como una nación desarrollada en el siglo XXI, en el marco de una administración pública del sistema educativo que sea operativa, eficiente y transparente. Los mexicanos iniciamos el milenio con grandes esperanzas en la alternancia política y en la posibilidad del crecimiento económico; ambos factores se han desdibujado ante la realidad. Gobiernos van y gobiernos vienen, mientras la presencia indiscutible de la corrupción, la falta de rendición de cuentas y la limitada efectividad de los gobiernos y sus administraciones públicas se evidencia en temas prioritarios para la nación.

Las preguntas subsisten ¿en qué debemos invertir para que México se desarrolle?, ¿qué debemos hacer para transformar a los gobiernos anquilosados y débiles?, ¿quién podrá determinar cuál es el mejor rumbo de la administración pública federal, estatal o municipal?, ¿cómo orientar al país entero, gobernantes, empresarios, profesionistas, empresarios, iglesias, científicos, tecnólogos, gremios, estudiantes, niños, jóvenes, a todos y cada uno de los que habitamos el territorio mexicano, hacia un objetivo compartido, hacia el bienestar general, hacia el bien común?

ANTECEDENTES

Durante el siglo XX, México impulsó el desarrollo a través de diferentes modelos económicos, políticos y sociales que rindieron frutos y contribuyeron a la consolidación y desarrollo administrativo del Estado mexicano (Rives, 2010: 181-421). En el siglo pasado, la lucha por el poder político caracterizó las primeras tres décadas. Desde 1917 con la promulgación de la Constitución Política Mexicana, el proyecto de nación perfilaba un Estado social incluyente para reorganizar política y socialmente al país, a través de un sistema presidencial y federal, en el que prevaleció la existencia de un partido hegemónico. Era la construcción del Estado intervencionista, a través del gasto público.

A partir de 1930, el Estado mexicano, a través de sus gobiernos, sentó las bases para la promoción del desarrollo nacional asumiendo como política gubernamental la sustitución de importaciones y la estabilidad en el régimen político. "El milagro mexicano estaba ocurriendo" (Cosío, 2010). La apuesta para las siguientes cuatro décadas se sustentó en la industrialización del país y la política educativa estaba orientada hacia este propósito, por lo que se le dio un gran impulso a la creación del Instituto Politécnico Nacional (IPN) y a la construcción de la ciudad universitaria para albergar las instalaciones de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). A nivel básico, la educación tenía el gran reto de universalizarse y abatir el analfabetismo. La escuela representaba, en todos sus niveles, la única posibilidad de remontar las condiciones sociales y económicas; era la opción ideal para transformar la situación individual, pero también impulsar el crecimiento y el desarrollo nacional.

Dos décadas antes de concluir el siglo XX, la crisis económica mundial transformó el modelo de desarrollo del que se benefició México para dar paso a la rectoría neoliberal, con ello desaparecieron las fronteras proteccionistas y se redujo al máximo la figura del Estado interventor, social y asistencial, prevaleciendo las leyes del mercado.

Durante las últimas décadas del siglo pasado se marcaron las tendencias que caracterizan el primer cuarto del siglo XXI en México como la democratización al pasar de un régimen de partido único a un sistema activo de partidos políticos; la participación abierta de la sociedad civil, intensificación de los procesos de descentralización hacia las entidades federativas (Plasencia, 2009: 231-234). Pero, por otro lado, debemos reconocer que las consecuencias de las políticas neoliberales, en nuestro país, así como en el resto de América Latina, han sido devastadoras, ya

que las brechas sociales se ampliaron, los niveles de pobreza se incrementaron, los indicadores de salud disminuyeron y la desigualdad en la región se evidenció, no sólo económica, sino social y política (World Bank, 2000, 2004, 2005).

LA REALIDAD NACIONAL DESDE LA PERSPECTIVA INTERNACIONAL

México ocupa el segundo lugar en desigualdad de ingresos y el nivel más alto de pobreza relativa de la OCDE, pues uno de cada cinco mexicanos es pobre, comparado con sólo uno de cada 10 en promedio del organismo. La OCDE afirma que casi a la mitad de los mexicanos les resulta difícil o muy difícil poder vivir de sus ingresos (OCDE, 2011).

Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?, es el principal estudio de investigación anual del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe y coincide con la visión de la OCDE. Este documento analiza los motivos de la persistente desigualdad que aflige a la región, identifica de qué manera ésta obstaculiza el desarrollo y propone formas para lograr más equidad en cuanto a la distribución de la riqueza, el ingreso y las oportunidades.

El informe destaca que la raza y la etnia son los factores que determinan en forma más permanente las oportunidades y el bienestar de los individuos de esta región. El estudio se centra en siete países (Brasil, Guyana, Guatemala, Bolivia, Chile, México y Perú), pero el equipo de investigadores del Banco Mundial recabó datos de 20 países a través de encuestas domiciliarias con una cobertura de 3,6 millones de personas y revisó, además, una vasta cantidad de estudios económicos, sociológicos y políticos sobre desigualdad en América Latina.

Este informe del Banco Mundial persigue tres objetivos:

- Primero, los autores se basan en un conjunto de datos correspondientes a encuestas domiciliarias unitarias, para definir una situación actualizada de la distribución del ingreso y de otros indicadores del nivel de vida en veinte países de América Latina. Además, se examina el patrón de cambios de esta situación para 75% de estos países durante la década de los noventa. En esta tarea, los autores examinaron los niveles y las tendencias de las distribuciones personales (de los ingresos y otros indicadores), pero además las diferencias según los grupos, ya sea por raza, etnia o género. Aparte de los ingresos privados, los autores consideran los bienes y los servicios

proporcionados por el sector público y los impuestos aplicados para financiar su suministro.

- Segundo, los autores investigan las causas de la extrema desigualdad que presenta América Latina considerando sus raíces históricas y los procesos actuales que originan su repetición. Esto nos lleva a las interrogantes sobre las fuentes sociales, culturales y políticas de la desigualdad que han interactuado sistemáticamente con los mecanismos económicos.
- Por último, el tercer objetivo es considerar algunas de las alternativas de las que disponen las autoridades responsables de la región para romper con la prolongada historia de desigualdades que ha caracterizado a los países estudiados. Junto con ello, los autores recomiendan ciertas políticas públicas y orientaciones normativas que pueden ayudar en la reforma de la economía y la sociedad con el fin de hacerlas más equitativas, sin perjudicar la eficacia del desempeño.

El informe concluye señalando cuatro factores interrelacionados que contribuyen a la desigualdad:

1. La distribución de la educación es desigual, en términos de calidad y cantidad (años de escolaridad), así como de otros activos.
2. Los trabajadores calificados –aquellos que tienen la mejor educación– reciben salarios mucho más altos que los demás trabajadores.
3. Los individuos con ingresos más altos y mejor educación tienden a tener menos niños –de modo que el ingreso dado de una familia significa un ingreso per cápita mayor.
4. A pesar de que algunos Estados latinoamericanos intervienen activamente en la economía, en general no redistribuyen mucho ingreso de los ricos hacia los pobres (World Bank, 2004: 6).

> Romper con la historia de la desigualdad puede lograrse si se toma una acción decisiva para enfrentarse al grupo de mecanismos que la promueven. Por ello, es necesario reducir la desigualdad en el acceso a activos productivos. Igualar el acceso a la calidad de la educación es primordial, por su influencia en las oportunidades económicas, estatus social e influencia política (De Ferranti *et al.*, 2004: 8).

Aunque la educación es primordial para impulsar el desarrollo, establecer las condiciones para ofrecer una educación más igualitaria tomaría décadas, por lo que los autores coinciden en que es necesario trabajar en otros frentes para reducir las brechas de la desigualdad. Estos frentes se vinculan con incrementar la

capacidad del Estado para mejorar la distribución de la riqueza, así como construir instituciones de mercado que beneficien a todos y no a unos cuantos. Habría que agregar un cuarto elemento: reorientar las inversiones gubernamentales hacia la agricultura, la ganadería y la pesca para contar con alimentos suficientes para la población, ya que la pobreza alimentaria es una de las condiciones que mayor desigualdad generan, además de que aún contando con sistemas educativos eficaces, los estudiantes no podrían progresar si no cuentan con una alimentación adecuada, diaria, tres veces al día, por lo menos, desde antes del nacimiento y hasta cumplir con los tres años.

Debemos insistir en que estos cambios sólo serán posibles si se cuenta con la maquinaria indispensable para realizarlos. Durante la primera década del milenio, los gobiernos emanados de la alternancia mexicana priorizan las discusiones electorales y electoreras por encima del ejercicio cotidiano de la autoridad, de la actividad inherente a todo gobierno, la distribución del poder político en beneficio de la acción pública (Cabrero, 2005). La política pública se queda en el tintero y se desdeña ante las cuestiones inmediatas y mediáticas. Los tomadores de decisiones se alejan de la sociedad y definen en función de la ganancia electoral; los implementadores se quedan varados para evitar la desviación de recursos que deberán estar disponibles para otros tiempos, los tiempos electorales. En todo caso, se llevan a cabo acciones que inciden en las consecuencias pero no en las verdaderas causas de los rezagos nacionales.

La afinidad política que otrora cohesionaba la administración pública hoy nuevamente prevalece por encima de la calidad, de las competencias y del mérito y la experiencia profesional (Merino, 2011). La administración de la educación, tanto a nivel federal como a nivel estatal, no escapa a este panorama. La educación sigue siendo el gran pendiente, más por un diseño institucional anquilosado en una administración pública inoperante, que por la importancia que le otorgue cualquier gobierno, del color que sea, al tema.

Desde los programas políticos de los candidatos a presidentes de la nación, el tema educativo es un ingrediente fundamental para garantizar el compromiso del candidato hacia el desarrollo del país, sin embargo, se queda en eso, en un programa político difícil de echar a andar, complejo de operar con un aparato administrativo que intenta transformarse pero sucumbe ante la inmediatez de las decisiones políticas, ignorando las decisiones de gobierno, las decisiones de Estado, las decisiones orientadas al bien común.

Pero ¿cómo se define una acción pública tomando en cuenta el interés general? El Informe sobre el Progreso Económico y Social en América Latina (2006) del Banco Interamericano de Desarrollo señala que el bien común o interés general significa:

1. Evitar que se favorezca a los influyentes.
2. Que las transferencias públicas lleguen efectivamente a los pobres y no a los ricos.
3. Tener un Estado capaz de castigar a los poderosos.
4. Que el gobierno represente los intereses difusos y poco organizados, además de intereses concentrados y organizados (Stein y Tommasi, 2007: 195-199).

Los autores retoman estos elementos para estimar un índice de consideración del interés público (ICIP), con la ayuda de encuestas a líderes y expertos de la región. En México encontraron que antes de 1997, cuando el Partido Revolucionario Institucional (partido hegemónico por siete décadas) perdió su mayoría en la Cámara de Diputados, las políticas gubernamentales alcanzaban 39% del máximo valor de este indicador. Posteriormente, hasta 2005, este porcentaje ha aumentado (55%), lo cual podría significar que existe una relación entre los cambios políticos y la posibilidad de tomar más en cuenta el bienestar común (PNUD, 2011).

Lo cierto es que, a simple vista, sin mayor análisis científico, las políticas gubernamentales en general, pero en particular, aquéllas referidas a la educación, distan mucho del bien común, del interés general. Al parecer las políticas públicas en materia educativa se concentran en favorecer algunos grupos, como los sindicales, pero que traen enormes beneficios al poder público, o bien, a quién aspira a él, dejando de lado, o ignorando por completo el interés general de una nación entera.

Todos los países en América Latina garantizan en sus constituciones políticas el derecho a la educación (Kliksberg, 2011). El énfasis en los discursos sobre el tema educativo es indiscutible, pero la acción pública en la materia es por demás limitada.

Mientras los políticos discuten las grandes reformas para el país, los administradores buscan asirse de un programa, de un conjunto de acciones, que reflejen su labor, sin encontrarlo. Los administradores públicos siguen el rumbo de la inercia, sin concretar una gestión pública encargada de diseñar, implementar y evaluar,

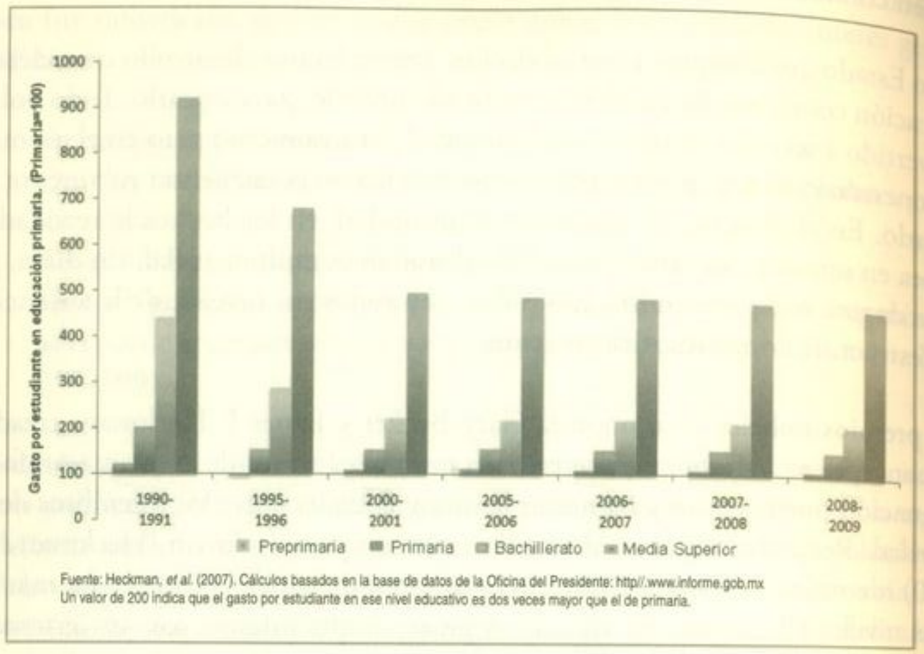
protocolos, proyectos y programas con un destino, con un objetivo que incida en el bien común.

Todo Estado que busque su consolidación, crecimiento y desarrollo considera a la educación como uno de los elementos fundamentales para lograrlo. Todo político convertido a servidor público coincide con el planteamiento pero en el momento de concretarlo le es imposible porque no cuenta con la estructura pertinente para lograrlo. En el discurso, la educación es prioridad, en los hechos la realidad nos golpea en sentido contrario. El fracaso educativo es multifactorial, sin duda, pero parte de una mala administración pública en todos sus niveles, de la ausencia de una estructura administrativa eficiente.

Los premios nobeles de economía Gary Becker y James J. Heckman, creadores del concepto *capital humano*, reconocen que sólo a través de la educación formal una nación puede crecer y aminorar las desigualdades entre los miembros de una sociedad. Recientemente, en el estudio realizado por Heckman (Heckman *et al.*, 2010) identifica una relación directa entre el estancamiento en la economía y los bajos niveles educativos en México. A pesar de que nuestro país invierte sumas considerables del gasto público en educación, éste resulta ineficiente al constatar los magros resultados en evaluaciones internacionales como PISA (Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes) y evaluaciones nacionales como ENLACE (Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares).

Por otro lado, el mismo estudio contradice lo que un gran número de investigadores educativos nacionales han planteado para orientar un porcentaje importante del gasto público a los niveles educativos medio superior y superior. Para Heckman (Heckman, 2007, 2008) es fundamental invertir en los primeros años escolares, fundamentalmente en los años previos al preescolar y en la educación inicial misma. Sus argumentos se basan en estudios (Cunha y Heckman, 2007) de neurociencia y economía que demuestran que la formación del cerebro y el proceso de construcción de habilidades están influidos por un componente genético y por la experiencia de cada individuo. Para esto último, se requiere de estimulación temprana, pero en un cuerpo con un cerebro en condiciones físicas, si no óptimas, por lo menos adecuadas. Adicionalmente, la experiencia escolar temprana contribuye a ampliar las capacidades cognitivas, sociales y emocionales que en años escolares posteriores son requeridas y continuamente empleadas e impulsadas.

Imagen 1. Gasto por estudiante en educación primaria



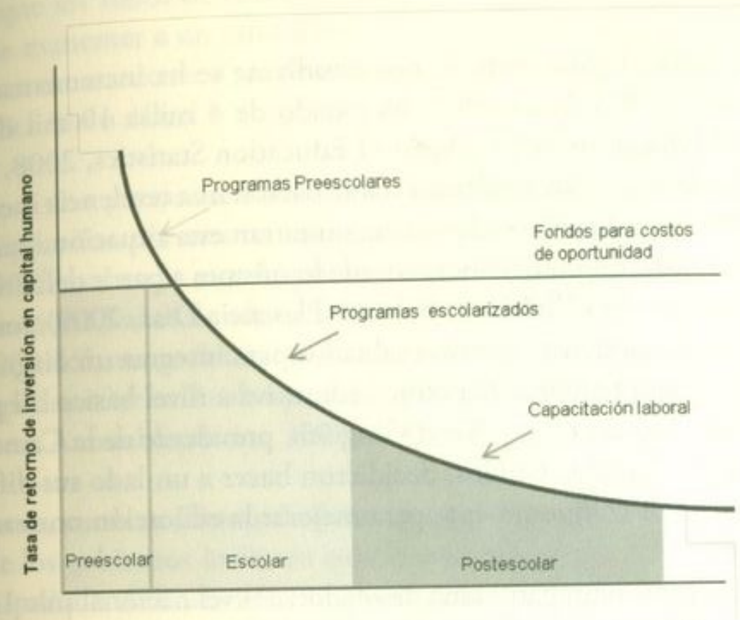
Fuente: Heckman, *et al.* (2007). Cálculos basados en la base de datos de la Oficina del Presidente: http//.www.informe.gob.mx
Un valor de 200 indica que el gasto por estudiante en ese nivel educativo es dos veces mayor que el de primaria.

De acuerdo con el estudio de Heckman está bien documentado que las brechas entre los niños aventajados y desaventajados en habilidades cognitivas y no cognitivas emergen tempranamente, entre los 4 y 6 años, mucho antes de ingresar a la escuela y persisten a través de la vida. En México, la evidencia es consistente en comparación con los datos de los Estados Unidos que muestran que los resultados de los exámenes de coeficiente intelectual entre niños de madres educadas y aquéllos con madres sin educación se reflejan rápidamente y son significativos. Estos resultados son difíciles de remontar no sólo por la cuestión hereditaria, genéticamente hablando, sino en particular por los ambientes familiares que podrían ser modificados mediante una intervención del Estado en los primeros años de vida de los infantes. Pero esto no sucede en países como México, porque el diseño de políticas públicas que incidan en estos procesos atiende los efectos y no las causas.

La conclusión para Heckman es definitiva: la tasa de retorno de la inversión pública en los primeros años escolares es trascendentalmente más alta que la inversión pública que se aplica en la educación superior. Mientras en salud, la tasa de retorno sobre la inversión es de 600%; en educación los buenos programas de preescolar tienen un retorno de 700%, pues mejoran el desempeño escolar

posterior de los niños, disminuyen la deserción, bajan los niveles de embarazo adolescente y son un gran preventivo de la criminalidad (Kliksberg, 2011).

Imagen 2. Tasa de retorno de inversión en capital humano



Fuente: Heckman, Arias, Azuara, Bernal, Villarreal. (2010). Policies to Promote Growth and Economic Efficiency in Mexico. Discussion paper 4740. IZA. University of Chicago. USA.

El preescolar es un nivel educativo que hace la diferencia en la formación académica de una niña o niño a lo largo de su vida escolar. Literatura especializada en el tema resalta la asociación entre la asistencia al preescolar y los beneficios para los educandos como mayores ingresos o reducción de tasas de criminalidad (Schweinhart *et al.*, 1993) o un incremento en el potencial de aprendizaje y salud de los niños (Myers, 1995). Lo cierto es que hasta hoy los programas de preescolar que han sido analizados desde estas perspectivas corresponden a programas de alta calidad en países con escuelas primarias con niveles de calidad por encima de la media internacional.

Un país rico, ¿una educación paupérrima?

Paradójicamente, países como Estados Unidos, la primera potencia económica mundial, tampoco cuenta con un sistema de educación básica a prueba de balas o de criptonita. Davis Guggenheim evidencia el endeble sistema educativo a nivel básico, lo tituló *Waiting for Superman*, Esperando a Superman, en alusión

al hombre de acero como el único capaz de auxiliar a los millones de niñas y niños norteamericanos que día a día se levantan, desayunan y toman el autobús a la escuela pública. Una escuela en la que no obtendrá ni la información ni la formación necesaria para contar con las competencias básicas que les posibiliten la inserción en grados superiores.

En Estados Unidos el gasto público por estudiante se ha incrementado significativamente desde 1971 hasta 2007, ha pasado de 4 mil a 10 mil dólares (US Department of Education NCES. Digest of Education Statistics, 2008, 2009). La inversión se duplicó pero los resultados mantuvieron una tendencia inercial. Desde 1971 a 2008 las evaluaciones de lectura muestran esta situación, pues pasaron de 275 a 300 puntos. En matemáticas sucede lo mismo; a partir del 2002 cuando se diseña el programa No Child Left Behind (Plasencia Díaz, 2009), los chicos de las primarias estadounidenses fueron evaluados para integrar un diagnóstico nacional que permitiera rediseñar la política educativa a nivel básico. El presidente George W. Bush, conservador, y Newt Gingrich, presidente de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, decidieron hacer a un lado sus diferencias y orientar sus esfuerzos conjuntamente para mejorar la educación norteamericana.

Los exámenes reflejaron un panorama desolador: a nivel nacional sólo 13% de los alumnos de secundaria (*eigth graders*) obtuvieron una calificación aprobatoria, es decir, contaban con habilidades matemáticas suficientes. En el caso de la lectura, el 12% de los niños y niñas, del mismo nivel, saben leer.

El documental muestra cómo los niños y niñas de primaria (a partir del cuarto y quinto grado) van reduciendo sus posibilidades de adquirir conocimientos suficientes para transitar de la educación básica a la educación superior, ofreciendo datos aterradores: sólo tres de cada 100 estudiantes lograrán entrar a un programa universitario de cuatro años, y de esos 100 estudiantes, 57% no se graduarán del *high school*. Son las *dropout factories* (Balfanz: 2007) o fábricas de desertores escuelas de nivel medio superior que en lugar de producir estudiantes calificados para la universidad, producen jóvenes entre 16 y 18 años con amplias posibilidades de integrarse a la delincuencia y actividades ilícitas o informales. ¿Qué puede hacer un joven con la energía y la fuerza que te dan los 16 años sin una obligación o responsabilidad escolar? No tienen conocimientos suficientes ni diplomas o certificados para conseguir trabajos bien remunerados, y sucumbir a la ilegalidad es prácticamente un paso natural.

En Estados Unidos, los *drop outs* o desertores, los chicos o chicas que dejan la escuela se involucran rápidamente con acciones criminales al contar con tiempo disponible pero también porque la violencia está a la puerta de sus casas. Se estima que en ese país un año más de estudios disminuye los asaltos y asesinatos en 30%, mientras que los robos de autos se reducen en 20% (Kliksberg, 2011). Además el costo de mantener a un niño o niña en la escuela es significativamente menor que el costo de mantener a un delincuente o presunto delincuente en un centro de rehabilitación o cárcel.

Mantener a una persona en prisión en Estados Unidos cuesta 33 mil dólares que multiplicados por cuatro años da un total de 132 mil dólares. Mientras que un estudiante en la escuela pública cuesta 8 mil 300 dólares que podríamos multiplicar por 13 años de educación básica y media, lo cual nos daría un total de 107 mil 900 dólares, es decir, nos quedaría un remanente de 27 mil 200 dólares que bien podrían ser utilizados para la Universidad (Pennsylvania Department of Corrections, Annual Statistics, 2007, 2008).

Las prisiones, tanto en Estados Unidos como en México, son hoteles de super lujo en las que los gobiernos invierten más que en educación. En realidad, no es una inversión porque el dinero sólo se destina hacia una dirección, no hay retorno, las posibilidades de rehabilitación son nulas. A las personas en los sistemas penitenciarios hay que alimentarlos, darles servicios de salud y recreación. Y a los estudiantes también. Pero el sistema público está fallando, tanto en los países desarrollados como en los emergentes, a los estudiantes los estamos llevando a las prisiones y a la informalidad. Los sistemas educativos están colapsando en serio, los gobiernos están equivocando el rumbo al destinar grandes cantidades de recursos a la seguridad pública, mientras que el desarrollo integral de las sociedades está dejándose de lado. Anteriormente, se creía que las malas escuelas producían barrios o colonias en descomposición; probablemente sea lo contrario, los vecindarios con altos índices de delincuencia, las zonas rurales o urbanas en cualquier país con niveles importantes de violencia están eliminando a la escuela como un lugar para desarrollar individual y socialmente a un país.

¿COSA DE DINERO?

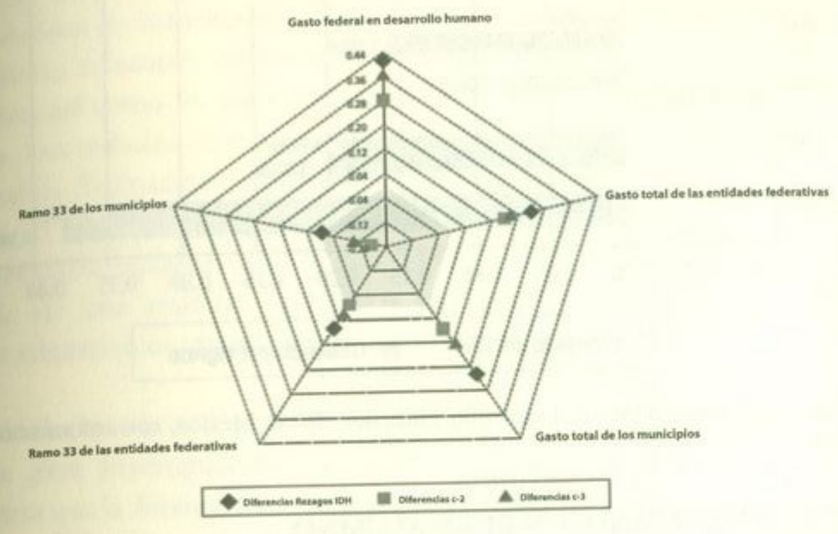
El Informe de Desarrollo Humano México 2011 sobre Equidad del Gasto Público: derechos sociales con subsidios universales focalizados del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con sede en México, detalla que las transferencias públicas, las cuales deberían estar destinadas para incrementar

el ingreso disponible de las personas, tienen "dificultades" para llegar a 20% de la población con menores ingresos. Según el Informe, México ha gastado en los últimos años, cuatro veces más en subsidiar el combustible que en todos los programas para combatir la pobreza, al aprobar un esquema de transferencias gubernamentales que otorga 40.3% de los recursos a 20% de la población más rica; mientras que 81.7% de los mexicanos se encuentra en situación de pobreza.

El reporte hace un análisis de las transferencias del gasto público a través del ramo 33 a las entidades federativas, concluye que estas transferencias han contribuido a detener el crecimiento de los ingresos propios de los estados y municipios desde hace una década, promueve la discrecionalidad y beneficia a municipios con menos carencias. Es decir, la distribución del gasto federal impulsa la desigualdad en lugar de corregirla o aminorarla, aunque en el caso de la educación se dirige a los más pobres por ingreso, mientras que el de salud y las transferencias de gasto público se concentran en los más ricos.

El gasto público en educación es un poderoso instrumento para ampliar las capacidades constitutivas del desarrollo humano, pues contribuye a que las personas adquieran conocimientos individual y socialmente valiosos. La imposibilidad de leer, escribir o realizar cálculos elementales es un importante obstáculo para informarse del entorno en que se vive, para expresar las ideas o sensaciones experimentadas o para realizar actividades económicas cada vez más competidas, lo que podría coartar la participación social de las personas. El gasto público en educación básica, por ejemplo, puede brindar medios para que los individuos persigan de manera eficaz sus propias metas. En última instancia, esta expansión de la libertad personal es lo que justifica el gasto público (PNUD, 2011).

Imagen 3. Índice de equidad vertical

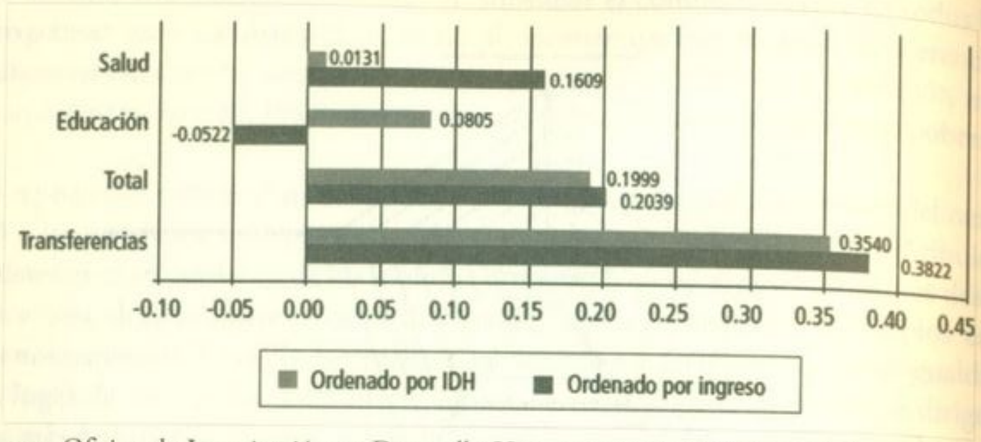


Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con información de la ENIGH (2008), INEGI (2005a) y Velázquez (2008).
Nota: El índice de equidad vertical es la diferencia de los coeficientes de concentración de gastos recomendados y observados. Menores valores de IEV representan mayores niveles de equidad.
*Corresponde a 2008. Por disponibilidad de información los cálculos no incluyen al Distrito Federal.
El área sombreada corresponde a valores menores que cero.

El informe plantea que aunque la Secretaría de Educación Pública ha logrado una cobertura casi universal de la educación básica, fundamentalmente en el nivel de primaria, las estadísticas disminuyen conforme se avanza en otros niveles superiores, ya que la cobertura de quienes cursan el nivel medio y superior es relativamente baja. Además, la igualdad de logros y realización derivada de la educación es una meta a cumplir, ya que la desigualdad en la calidad educativa tanto en la oferta (insumos para la enseñanza y calidad docente) como en la demanda (hogares beneficiados con baja calidad educativa) se refuerzan continuamente. Esta interacción no solo perpetúa la falta de calidad de la educación, sino que la agrava (PNUD:2011).

Por otro lado, a pesar de que hay un mayor porcentaje del PIB destinado al rubro de la educación, los resultados de las evaluaciones educativas, tanto nacionales como internacionales, reflejan la necesidad de mejoras sustantivas tanto en la formación y actualización de los docentes, como en los programas educativos, así como en proporcionar mayores insumos tecnico-pedagógicos orientados a los procesos de enseñanza-aprendizaje.

Imagen 4. Nivel de equidad del gasto público



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con información de la ENIGH (2008).

EL GOBIERNO MEXICANO: UN BUEN ALUMNO

Siempre atento a las recomendaciones de los organismos internacionales, el gobierno mexicano recibió un documento del Banco Interamericano de Desarrollo titulado *Un sexenio de oportunidad educativa. México 2007-2012*, en el que se analizan los desafíos y oportunidades para el sistema educativo mexicano para la entonces entrante administración gubernamental. El informe, siempre con una orientación hacia la competitividad, insiste en la necesidad de incrementar el gasto público en educación, elevar la calidad particularmente en "competencias" de lectura y matemáticas, fortalecer la evaluación, tanto del desempeño escolar, individual como de las políticas educativas, así como de los docentes y de los directores de escuela. Señala además que la competitividad está vinculada a la acumulación de capital humano calificado, por lo que es necesario promover reformas educativas en todos los niveles y no solamente en el superior.

Cada una de las recomendaciones del informe se concretaron en la Alianza para la Calidad Educativa (ACE), firmada entre el gobierno federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en 2008, con la participación de los tres órdenes de gobierno, como la reforma educativa prioritaria que permitiría poner a la vanguardia al país en un entorno de creciente competencia, contribuyendo a disminuir las brechas de desigualdad y pobreza que privan en el país.

Si bien es cierto que la ACE inició "operaciones" hasta 2008, es decir, dos años después de llegar la actual administración gubernamental, ha habido avances en cuanto a la transparencia (Plasencia, 2011), ya que se ha estructurado un sólido sistema de información al que se puede acceder fácilmente para conocer la estadística educativa nacional, el nombre y número de maestros por entidad federativa, así como los informes trimestrales del ejercicio y aplicación del gasto público. Los trabajos de evaluación también se consolidan a través del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE). Los avances en la formación docente a través de la carrera magisterial también son significativos. Sin embargo, los planteamientos sustantivos de la ACE están en sus cimientos; la calidad educativa dista de ser una realidad nacional y parecería que estamos retrocediendo en materia educativa en comparación con otras naciones.

Cabe señalar que la ACE surge de un acuerdo entre el SNTE y el gobierno federal. Lo que para investigadores educativos nacionales y especialistas en el tema representa que la Alianza nace muerta por la presencia del sindicato (Barba, 2008), ya que tradicionalmente esa organización se ha opuesto a las transformaciones educativas. Para otros, los menos, cualquier reforma educativa debe pasar por una negociación con el sindicato.

El SNTE es un jugador con veto en la vida no sólo educativa, sino también política de la nación. Gil Antón (2011) plantea que las últimas dos administraciones gubernamentales han cedido espacios importantes del sector educativo al sindicato, no sólo en términos de estructura administrativa sino que le han entregado los proyectos educativos prioritarios para el desarrollo del país. "La SEP no está secuestrada por el SNTE, es su cómplice. El consorcio SEP-SNTE pone en riesgo educativo al país por lo menos 12 años" (Antán, 2011).

Cuadro 1. Comparativo *Un sexenio de oportunidad educativa 2007-2012*-ACE

DOCUMENTO BID	ACE
La prioridad de la modernización del docente en las reformas educativas	
Los docentes son la base de cualquier sistema educativo, ya que éste tiene la calidad que sus docentes pueden ofrecer.	
La baja calidad del sistema educativo mexicano refleja en buena medida las limitadas competencias profesionales de los profesores, las cuales tienen que ver con los mecanismos de selección y promoción, pero también con la formación inicial y la formación permanente de los docentes.	Garantizar que quienes enseñen a nuestros hijos sean seleccionados adecuadamente, estén debidamente formados y reciban los estímulos e incentivos que merezcan en función del logro educativo de niñas, niños y jóvenes.
La modernización y reforma al recurso docente.	El segundo eje de la ACE está enfocado en desarrollar la reforma en tres puntos:
El reto principal será introducir los mecanismos institucionales y normativos que le permitan (al gobierno) gerenciar el recurso docente con un enfoque de calidad, equidad y transparencia. Esto implicaría la revisión de carrera magisterial y del sistema de escalafón.	Ingreso y promoción Profesionalización Incentivos y estímulos
Ingreso y promoción	
	El ingreso y la promoción de las nuevas plazas y todas las vacantes definitivas por la vía de concurso nacional público de oposición convocado y dictaminado de manera independiente que busca:
Es necesario revisar la conformación de las comisiones paritarias, de manera que se reduzcan los criterios políticos y se incremente la participación técnica en la contratación y promoción de los docentes	Fortalecer la calidad del profesorado y autoridades escolares. Contratar y promover al personal más calificado El desempeño como eje de la contratación y la promoción Fortalecer la transparencia y rendición de cuentas

Continúa en la siguiente página.

PROFESIONALIZACIÓN	
Mejorar la calidad y la relevancia de la educación, la formación inicial y continua de los profesores debe ser un eje central de políticas educativas. Para ello es necesario:	
Implantar un programa de certificación de maestros, que por norma promueva la actualización y genere un mercado laboral en movimiento constante, en el que se evalúe y reconozca la capacidad de los docentes, se logre una mejor rendición de cuentas, una inserción de una cultura meritocrática y una mejor regulación y monitoreo de la planta docente.	Creación del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en servicio cuyas características principales son: Instituciones de educación superior certificarán las competencias adquiridas Aquellos maestros cuyos alumnos muestren bajo desempeño en pruebas estandarizadas (ENLACE) deberán tomar cursos especializados 80% cursos serán de matemáticas, ciencias, español e historia
Ampliación de la oferta de programas de formación, de manera que se perfeccione la propuesta de apoyo a los colectivos escolares, enfocándose en las áreas de lenguaje, matemáticas y ciencias.	
Incentivos y estímulos	
La estabilidad laboral no debe ser considerada como inamovilidad, es necesario reformar los sistemas de incentivos y evaluación del desempeño docente.	Reformar los lineamientos del programa de Carrera Magisterial para que se consideren exclusivamente tres factores: Aprovechamiento escolar (medido a través de las evaluaciones estandarizadas como el ENLACE);
Es urgente la revisión y reforma del sistema de escalafón, de manera que se mejoren los procedimientos en los concursos, a través de una apertura de los sistemas de evaluación y puntaje que promueva la aplicación de criterios técnicos y no políticos que aseguren una valoración transparente e imparcial.	Cursos de actualización; Desempeño profesional Crear el Programa de Estímulos a la Calidad Docente que consiste en otorgar estímulos económicos a aquellos maestros cuyos alumnos sobresalgan en las pruebas estandarizadas, es de carácter temporal y rotativo.
Es necesario establecer temporalidad para el otorgamiento de los incentivos siendo supeditados a la evaluación permanente del desempeño, así como reducir el peso de la antigüedad como un criterio determinante en la concesión de incentivos.	

Fuente: elaboración propia con datos del BID (2006) y de la ACE.

El gobierno del PRI funcionaba como un actor unitario que decidía cómo y cuándo innovar políticas públicas sin encontrar resistencias de ningún tipo. Actualmente, en el ámbito educativo, se ha promovido una mayor participación social, desde los centros escolares pero también se han reactivado otros actores como los gobiernos de los estados, los poderes legislativos, los grupos empresariales y la propia iglesia católica mexicana; también han aparecido otros actores que desde la academia persisten en plantear las posibilidades y los rumbos del sistema educativo nacional, los investigadores educativos, los analistas y especialistas en educación son actores indiscutibles que junto con organizaciones de la sociedad civil participan activamente en este sentido. Así, resulta que entre más dividido está el gobierno y entre más jugadores con veto se hallen involucrados en la arena política, la fortaleza de la política pública educativa se incrementaría de forma significativa. Sin embargo, todos los jugadores mencionados están fuertemente limitados ante la presencia del SNTE.

El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), que se mantiene como el principal actor social para la definición e implementación de las políticas del subsistema, realiza funciones que le son propias como la organización gremial, pero también actúa como un poderoso grupo de presión y su dirigencia mueve hilos en las contiendas electorales con el fin de mantener y acrecentar su influencia. Todo esto acontece sin que se haya fortalecido en el magisterio el *ethos* profesional del docente y sin que otros actores que gravitan en el ámbito educativo hayan logrado establecer un mínimo contrapeso al poder sindical (Loyo, 2010: 188).

A diferencia del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBN), firmado hace más de tres lustros y en el que hubo una participación de diversos actores en su conformación y operación, así como del Compromiso Social por la Calidad Educativa, que careció de contenidos pero que también tuvo la participación de varios actores, la ACE es un acuerdo entre dos jugadores: el gobierno en turno y el SNTE, colocando a este último en un lugar privilegiado en la definición y operación de la política educativa nacional. Pero las experiencias internacionales demuestran que este tipo de arreglos tienen una gran fragilidad; cualquier reforma educativa requiere del consenso y la participación de múltiples y diversos actores nacionales y locales, que contribuyan a una transformación significativa de la realidad educativa. Los cambios en un sistema educativo son complejos y lentos por lo que excluir a jugadores con veto, aunque sean débiles, es una renuncia a modificar la educación en el país.

Pero las posibilidades de construir contrapesos sólo pueden provenir del Estado mismo, a través de su gobierno, o bien, del propio magisterio para transformar desde adentro y desde abajo a la agrupación magisterial. El diseño institucional que prevalece, aún con la alternancia política, se centra en el corporativismo, por ello, es que una organización gremial de maestros, surgida de ese diseño institucional al amparo del poder público, tiene tal importancia y presencia, y el SNTE, con extraordinaria maestría política, ha sabido manejar su estructura gremial en procesos electorales y políticos, lo cual le ha dado grandes beneficios. Acotar su poder e influencia es papel del Estado, del gobierno, de la autoridad educativa. Para algunos no puede haber avances educativos si no existe el apoyo de los maestros, lo cual es cierto. Sin embargo, los programas educativos descansan justamente en los maestros no en sus sindicatos. Las posibilidades de desarrollar la educación en México pasan forzosamente por ejercer la autoridad legítima del Estado a favor del bien común, del bienestar general, del interés de la nación y no de los intereses particulares de un gremio.

REFLEXIONES FINALES

México es un país con grandes rezagos, inmerso en la más absoluta desigualdad. Aunque la educación no es el único factor para transformar la realidad nacional, sí es uno de los más importantes. El Estado mexicano debe ser el garante de este bien a través de su gobierno y particularmente de su administración pública para que sea ésta la que diseñe, implemente y evalúe las políticas públicas que produzcan igualdad y eviten reproducir la desigualdad que nos aqueja. Latapí Sarre señalaba que la política educativa con "todo se relaciona y de todo se nutre" y en los últimos años se ha alimentado de elementos políticos que no contribuyen a la consolidación de un sistema educativo que impulse el desarrollo nacional.

A partir de la alternancia política la deuda educativa se ha acrecentado, a pesar de que existen avances innegables en materia de transparencia y rendición de cuentas; ahora contamos con más información de lo que sucede en el ámbito de la educación pero parece que estos datos no confluyen ni influyen en la definición y redefinición de la política educativa. El gasto público en la materia se ha incrementado así como el número de maestros en aula con lo cual se podrían realizar mejoras sustantivas en cuanto a la calidad de la educación, al disminuirse la relación de maestro-número de alumnos. El bono demográfico está siendo desperdiciado, ya que los jóvenes y niños que deberían estar en las escuelas recibiendo información y formación, están siendo expulsados de los sistemas educativos y bienvenidos en las filas de la pobreza y la marginalidad. Los jóvenes no decidieron

dejar de estudiar, no decidieron dejar de trabajar, el Estado mexicano está renunciando a cumplir sus obligaciones de procurar el bien común.

Hoy más de seis millones de compatriotas son analfabetas, el sueño de Torres Bodet está inconcluso. La desigualdad en la educación se refleja de manera lacerante en las zonas rurales pero particularmente en las indígenas, probablemente porque la visión tecnocrática y neoliberal considere un desperdicio destinar recursos a estos grupos sociales, pero los organismos internacionales o los planteamientos de universidades de prestigio mundial olvidan que esos grupos forman parte de nuestra identidad, de nuestra realidad. Son personas a las que el Estado debe procurar, atender e incluir. Una política pública para la gente, no en contra de la gente; una política pública para la inclusión social puede hacer la diferencia.

La desigualdad crea redes de impunidad. En México la desigualdad se manifiesta en lo económico, en la salud, en el acceso a las nuevas tecnologías, en las posibilidades de constituir una nueva familia y por supuesto en la educación. Aquellos que se mantienen en el sistema educativo al final del ciclo no tienen la preparación suficiente para adquirir empleos remunerados porque, además, no existen empleos suficientes para la cantidad de jóvenes que el país tiene en la actualidad. El sistema educativo se ha convertido en una pirámide en cuya cúspide sólo llega menos de 10% de la población.

El sistema educativo nacional se ha ido ordenando y organizando a lo largo de los años. Ahora se cuenta con mecanismos de rendición de cuentas en materia de gasto educativo y se destina mayor presupuesto, pero los resultados siguen siendo magros. Por lo que se requiere establecer las condiciones tanto jurídicas, políticas y sociales que fortalezcan a la autoridad educativa para que ésta retome su papel rector y coordinador de la política educativa nacional. No se trata de uniformar a un país caracterizado por la diversidad, sino construir las redes necesarias para establecer y determinar los consensos con la gran variedad de actores o jugadores con veto. La autoridad educativa debe aprender a diversificar su interlocución y evitar entregarse a uno solo de estos jugadores.

Estamos entrando a la segunda década del siglo XXI y para muchos la primera es una década perdida en la educación (Guevara, 2011). El Estado debe ocupar un papel preponderante en el reto que el país enfrenta. Transformar la educación, orientarla hacia el interés nacional, tomando en cuenta criterios técnicos que coadyuven a la definición de "la política educativa" más allá de la inmediatez electoral o de los acontecimientos políticos. Si el Estado olvida ese papel, lo

único que nos queda es preguntarnos ¿y ahora quien podrá defendernos?; a Superman lo esperan en Estados Unidos. En México, siempre nos quedará el Chapulín colorado.

BIBLIOGRAFÍA

Ackerman, John M. (2007), "Cómo funcionan las instituciones en México" en *Reforma*, sección Enfoque, México.

Balfanz, Robert y Nettie Legters (2004), *Locating the dropout crisis: Which high schools produce the Nation's dropouts? where are they located?, who attends them?*, Center for Social Organization of Schools, Johns Hopkins University, USA.

Banco Interamericano de Desarrollo (2006a), *Informe sobre el Progreso Económico y Social en América Latina*, Washington, DC, USA, BID.

_____ (2006b), *Un sexenio de oportunidad educativa. México 2007-2012*. Nota política, Departamento Regional de Operaciones II.

Barba, Bonifacio (2008), "Una historia que se precipita", en *RMIE*, enero-marzo, vol. 14, núm. 40.

Cabrero M., Enrique (2005), *La acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica.

Cano, Arturo y Alberto Aguirre (2008), *El poder y la opulencia de Elba Esther Gordillo*, México, Grijalbo.

Cosío Villegas, Daniel (2010), *Historia mínima de México*, México, Colegio de México.

Cunha, Flavio y James J. Heckman (2007), "The Technology of Skill Formation" en *American Economic Review*, vol. 97, núm. 2, pp. 31-47.

De Ferranti, D., G. Perry, M. Walton y F. Ferreira (2004), *Inequality in Latin America: Breaking with History?*, The World Bank, Washington, D. C, USA.

Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (2008), Microdatos. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), México, disponible en: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/Encuestas/Hogares/regulares/Enigh/Enigh2008/tradicional/default.aspx [consultado en marzo de 2012].

Gil Antón, Manuel (2011), Entrevistado por Carlos Puig "Hoy por Hoy", W. Radio, julio 7, disponible en http://www.wradio.com.mx/programa.aspx?id=13616, Audios, México.

Guevara Niebla, Gilberto (2011), "El rumbo perdido" en *Revista Nexos*, julio.

Guggenheim, Davis (2011), *Waiting for Superman*, Documentary, USA.

Hanushek, Erick (1997), "Assesing the effects of school resources on student performance: an update", *Educational Evaluation and Policy Analysis*, USA, vol. 19, núm. 2.

Heckman, Arias, Azuara, Bernal, Villarreal (2010), *Policies to Promote Growth and Economic Efficiency in Mexico*, Discussion paper 4740, IZA, USA, University of Chicago.

Heckman, James J. (2007), "Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children" en *Science*, vol. 312, núm. 5782, pp. 1900-1902.

_____ (2008), "Schools, Skills and Synapses" en *Economic Inquiry*, vol. 46, núm. 3, pp. 289-324.

Kliksberg, Bernardo (2011), *Escándalos éticos*, 6a ed., Argentina, Temas Grupo Editorial.

Latapí Sarre, Pablo (coord.) (2004), *Un siglo de educación en México*, México, Porrúa.

Loyo Brambila, Aurora (2010), "Política educativa y actores sociales", en *Los grandes problemas nacionales, tomo VII, Educación*, México, Colegio de México.

Mellado Hernández, Roberto (2001), *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México*, Plaza y Valdés, México.

Ontiveros Jiménez, Manuel (2003), "La descentralización de la educación básica, sus efectos sobre la oferta y la realidad educativa y los salarios magisteriales" en *Análisis Económico*, primer semestre, año/vol. XVIII, núm. 037, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

Merino, G. (1999), *Federalism and the policy process: using basic education as a test-case of decentralization in Mexico*, Ph.D. Thesis, USA, Harvard University.

Merino, Mauricio (2011), "Así no se puede" en *El Universal.mx* disponible en: http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/53279.html [consultado el 16/06].

Myers, Roberts (1995), *The twelve who survive: strengthening programs of early childhood development in the third world*, 2d. ed. Ypsilanti, Mi: High/Scope Press.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2009), *Education at a Glance 2009*, OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, France.

Pennsylvania Department of Corrections (2007, 2008), *Annual Statistics*. Pennsylvania State, USA.

Plasencia Díaz, Adriana (2009), *La federalización de la educación básica en el Distrito Federal*, Una tarea pendiente, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

_____ (2011), "La transparencia focalizada en el sector educativo. Otra tarea pendiente" en *Cuadernos de Transparencia*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2011), *Informe sobre desarrollo humano en México. Equidad del gasto público: derechos sociales universales con subsidios focalizados*, México, PNUD.

Rives Sánchez, Roberto (2010), *La Administración pública en su Bicentenario*, Instituto de Administración Pública de Veracruz, Instituto Sonorense de Administración Pública, A.C., México.

US Department of Education NCES (2008, 2009), *Digest of Education Statistics*.

Secretaría de Educación Pública (1992), *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, SEP, México, 17 de mayo.

_____ (2002), *Compromiso Social por la Calidad de la Educación*, SEP, México, 8 de agosto.

_____ (2008), *Alianza por la Calidad de la Educación*, SEP, México, 15 de mayo.

Schweinhart, L.J., H.V. Barnes y D.P. Weikart (1993), "Significant benefits: the High/Scope Perry Preschool Study Trough Age 27" en *Monographs of the High/Scope Educational Research Foundation*, núm. 10.

Stein, Ernesto y Mariano Tommasi (2007), *The Institutional Determinants of State Capabilities in Latin America en Annual World Bank Conference on Development Economics Regional 2007: beyond transition*. Francois Bourguignon y Boris Pleskovic (eds) Washington, DC, USA. The World Bank.

World Bank (2000, 2004, 2005), "Mexico's Competitiveness: Reaching Its Potential" en Programmatic AAA Phase 2 Report No. 35388-MX.

La introducción del Seguro Popular de Salud en el Sistema Estatal de Salud del Estado de México

Georgina Contreras Landgrave
Carolina Tetelboin Henrion
Jaime Camacho Ruiz
Manuel Leonardo Ibarra Espinosa
Luis Ramón López Gutiérrez

LAS POLÍTICAS Y SERVICIOS DE SALUD EN EL PAÍS, ANTERIORES AL SEGURO POPULAR DE SALUD

ANTECEDENTES

La llegada de Vicente Fox a la presidencia de la repúbica significó el fin de una larga historia, más de 70 años, de un partido en el poder. Su estrategia apoyada en la mercadotecnia y el rechazo del pueblo mexicano a los vicios y corrupción de los gobernantes anteriores permitió que en el año 2000 se diera la "esperada transformación a la democracia". En política externa, Vicente Fox terminó la tradición priista de respeto, que por años tuvo, para otros países en relación a las diferencias y conflictos internacionales. En política interna, sus propuestas de campaña para aplicar reformas como la de acabar con la corrupción, reducir la pobreza, consolidar la democracia y terminar con el conflicto de Chiapas se convirtieron simplemente en promesas.

La política social se caracterizó por la continuación de programas focalizados que respondieron a contener los estragos de la aplicación de las políticas macroeconómicas en el país y los efectos del mercado internacional. Por otra parte en política de salud, se creó desde inicios de su sexenio, el Seguro Popular de Salud (SPS), éste fue propuesto por la Secretaría de Salud como un programa de financiamiento en salud pero no como un programa que mejoraría el estado de salud de la población. En él se planteó, como uno de los retos, asegurar la justicia

en el financiamiento para fortalecer al sistema de salud, pretendiendo que para el año 2025 todo mexicano tuviera acceso a un seguro de salud, donde el acceso a los servicios, de manera integral y con alta calidad, satisfacieran las necesidades y expectativas de la población, pero definiendo prioridades. En la tarea, los Servicios Estatales de Salud fueron los responsables de brindar la atención.

El programa debió formar parte de las políticas nacionales de salud para su implementación en los Servicios Estatales de Salud y así formar parte de las políticas públicas estatales, debiendo cumplir con todo el proceso legislativo correspondiente en ambos niveles de competencia. Aquí surgen ciertas interrogantes, ¿cuál fue el proceso de formulación que tuvo el Seguro Popular de Salud para incorporarse a las políticas nacionales?, ¿cuál fue el proceso de formulación que tuvo el SPS para incorporarse a las políticas de salud del Estado de México?, ¿cuál fue el procedimiento que se realizó para incorporar el Seguro Popular de Salud a la agenda sanitaria del Estado de México?, ¿cuál es el papel de los servicios estatales de salud del Estado de México en la implementación del SPS?

El Seguro Popular de Salud es el programa de salud que propuso e instrumentó el Secretario de Salud Julio Frenk Mora al inicio de la administración de Vicente Fox Quezada. Como programa del sexenio (2000–2006), todo parece indicar que no fue una idea reciente, sino que fue una idea preconcebida por él y con "raíces muy profundas en el tiempo" (Ortiz, 2006).

En México, después de iniciada la Reforma al Estado a principios de los ochenta, el programa del Seguro Popular de Salud tiene sus primeros trazos en el seno de la Fundación Mexicana para la Salud (FUNSALUD). Ésta fue creada en 1985 como un "centro de análisis" independiente, no gubernamental, orientado al diseño de políticas (FUNSALUD, s/f); fue diseñada como un canal de influencia del sector privado en las políticas de salud y un mecanismo para trascender las vicisitudes de los cambios sexenales de gobierno y darle continuidad al proyecto de reforma estructural (Gómez y Ruiz, 2008). En su establecimiento participó un grupo de médicos sanitaristas organizados por el entonces Secretario de Salud, Guillermo Soberón (Abrantes y Almeida, 2002).

En 1993 esta Fundación realizó un estudio con el objeto de "contribuir a definir y evaluar opciones para el financiamiento y la prestación de los servicios de salud, a fin de lograr que el sistema de salud mexicano responda mejor a las necesidades de la población, mediante estrategias que promuevan la equidad, la calidad y la

eficiencia de los servicios". El informe editado al año con el nombre "Economía y Salud" plantea la reforma del sistema de salud mexicano considerando que el Sistema Universal de Salud (SUSalud) proteja a toda la población (FUNSALUD, 1997a). También propone que la expresión financiera del SUSalud sea el Seguro de Salud Nacional (SESANA) un medio para financiar el paquete de servicios esenciales, subsidiando las primas de las familias en situación de pobreza. El SESANA tendría carácter nacional administrado por la SSA cubriendo a la población pobre en corto tiempo, descentralizándose después a las entidades; subsidiando a los gobiernos estatales conforme a la demanda y se complementaría la protección en salud a toda la población generando la universalidad de la derechohabiencia "superando la escisión entre asegurados y no asegurados como lo manda el Art. 4º Constitucional" (FUNSALUD, 1997a).

Para 1994 se realizó la "Encuesta de Satisfacción con los Servicios de Salud en México" reportando, entre otros datos, que en la población la reorganización del sistema de salud se percibe como la prioridad y justifica la reforma del sistema de salud; al investigar sobre el interés de participar en un programa de seguridad social, en el que los usuarios pudieran utilizar servicios privados cubriendo la diferencia a través de la seguridad social y su costo, el 37% contestó estar muy interesado y 33% algo interesado. Por otra parte el 70% de mexicanos pidió que toda la población contara con seguridad social (FUNSALUD, 1997b).

FUNSALUD ha logrado plasmar sus propuestas dentro de las políticas de salud de México en el programa de reforma del presidente Ernesto Zedillo (1994–2000) (Abrantes y Almeida, 2002) y en la administración de Vicente Fox, donde muchas de sus aportaciones son retomadas del informe de 1993 "Invertir en Salud" del Banco Mundial.

Cuando Vicente Fox en noviembre de 2000 (días antes de su toma de protesta) presentó a los medios de comunicación a Julio Frenk al frente de la Secretaría de Salud, el futuro Secretario de Salud declaró que "la salud es una inversión para el desarrollo con oportunidades" y planteó como premisa "el que a mediano plazo todas las familias cuenten con un seguro básico" (*La Jornada*, 2 de diciembre, 2000). En este mensaje Frenk marcó la línea por la que iba a transitar su administración: la inversión privada en salud, la aplicación del Seguro Popular de Salud y el programa focalizado Oportunidades, donde un rubro contempla la atención sanitaria de la población marginada.

El primero de diciembre de 2000, en el discurso de toma de protesta como presidente de México, sobre el tema de salud se dijo: "el cambio implica brindar protección financiera en materia de salud a toda la población, para que al finalizar el sexenio, todas las familias mexicanas cuenten con un seguro básico de salud" (*La Jornada*, 2 de diciembre, 2000). Con estas palabras presentó a toda la población mexicana lo que en breve sería el Seguro Popular de Salud.

En la conferencia "La Reforma de Salud en México", dictadada el 18 de abril de 2001, Guillermo Soberón Acevedo, coordinador del Consejo Directivo y Presidente Ejecutivo de Fundación Mexicana para la Salud, y exsecretario de salud de México, presentó la ponencia "La participación del Sector privado", uno de los puntos que planteó fue el establecer un seguro nacional de salud. Quince días después, el 8 de mayo, se reunió con el presidente Vicente Fox y ratificó la propuesta. En esta ocasión la participación del Secretario de Salud, el Dr. Julio Frenk, fue breve, pues planteaba como reto la protección financiera, concluyendo que "muchas de las propuestas que hemos escuchado hoy en voz del maestro Guillermo Soberón van a ser una aportación valiosísima al ir configurando este proyecto" (FUNSALUD, 2001).

En el ámbito de la normatividad, el 05 julio de 2001, prácticamente al inicio de la administración presidencial el secretario de salud, Julio Frenk, presentó el Programa Nacional de Salud (PNS) 2001–2006. Este documento, que representó la propuesta del Ejecutivo a través de la Secretaría de Salud, contenía los objetivos y estrategias, que se convirtieron en metas, que anualmente reportaron su cumplimiento.

Pero ¿cuál es la importancia de revisar el contenido de este programa?, una de las principales razones es que a él se debió y debe disciplinar el Sistema Nacional de Salud; es decir, que los 32 Sistemas Estatales de Salud debieron contribuir a su cumplimiento con la prestación de los servicios de salud.

Sobre el tema del Seguro Popular de Salud al introducirse en el contenido de este PNS, se lee que entre los retos a cumplir está el "asegurar la justicia en el financiamiento en materia de salud; fortaleciendo al sistema de salud, en particular sus instituciones públicas" (SSA, 2001); para lo cual plateó "garantizar que los esquemas de financiamiento sean justos y que protejan a toda la población contra gastos excesivos por motivos de salud" (SSA, 2001). Esta propuesta se justificó al afirmar que "la organización financiera del sistema de salud, es ineficiente y genera insatisfacción, ya que obliga a un alto porcentaje de los hogares a pagar

hasta tres veces por la atención de su salud" (SSA, 2001), esta justificación va de acuerdo a la que dio el Banco Mundial en su informe de 1993 sobre la ineficiencia de los servicios públicos de salud.

El Programa proyectó que para "el año 2025 todo mexicano tendría acceso a un seguro de salud, independientemente de su capacidad de pago, su nivel de riesgo o su filiación laboral" (SSA, 2001).

En otras estrategias se presentan líneas de acción como:

"La promoción del prepago de seguros de salud, brindar protección financiera en materia de salud a toda la población", para lo que propone la creación de un seguro de salud popular universal, equitativo y que garantice calidad en los servicios cubiertos. Menciona que "el seguro popular consiste en un prepago subsidiado con fondos públicos, dirigido a la población de bajos recursos que actualmente carece de aseguramiento" (SSA, 2001) para lo cual propone formas de prepago.

El esquema de aseguramiento se implantará de manera gradual dependiendo de la disponibilidad de la infraestructura hospitalaria, extendiendo paulatinamente la cobertura" (SSA, 2001). De esta manera el SPS está considerado como el instrumento de financiamiento justo, que brindará protección médica al 48% de la población, pudiendo establecer para el año 2010 el seguro público universal de salud, porque se sumaría como sistema complementario al brindado por el IMSS e ISSSTE (INSP, 2005).

El 11 de diciembre de 2001, Vicente Fox anunció como "un cambio radical en la prestación de los servicios públicos de salud la puesta en marcha del seguro popular. Con el pago por adelantado, el gobierno federal pretende ampliar la cobertura sanitaria y evitar el empobrecimiento de las familias que no tenían acceso a las instituciones de seguridad social" (*La Jornada*, 12 de diciembre, 2001). A partir de ese momento el Estado marcaba un "cambio radical" dentro de las políticas de salud, porque los servicios de salud se otorgarían con un prepago, y el Seguro Popular sería la estrategia para introducir esta modalidad. Así el viernes 22 de febrero de 2002 Julio Frenk anunció el arranque del Seguro Popular de Salud como plan piloto.

La implementación del Seguro Popular de Salud en el país contó con una etapa de prueba o etapa piloto iniciada en el 2002 y la etapa formal que dio inicio en el

año 2004. Durante la etapa piloto se probó el programa en servicios de salud en algunos estados que aceptaron participar, uno de ellos fue el Estado de México, quién se sumó en octubre de 2002. Durante este periodo se iniciaron los trabajos legislativos en el Congreso de la Unión, de manera paralela en diferentes foros se escucharon voces a favor y en contra de la propuesta del Ejecutivo, y diversos actores dieron su opinión. Agustín Miguel Alonso Raya diputado federal, presidente de la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, integrante del Comité Nacional del Sindicato de Maestros, y dirigente del Movimiento Democrático Nuevo Sindicalismo, afirmó que:

> el Seguro Popular es un absoluto fracaso, el problema es que si los derechohabientes, los que cotizan, no tienen acceso a la medicina, tienen servicios de pésima calidad, tienen que andar llevando agua, papel, gasas y medicamentos, bueno, los no cotizantes ni siquiera son atendidos en las clínicas, es decir no hay ninguna capacidad, es demagógico un planteamiento de esa naturaleza sin recursos (Imagen Médica, 2003a).

En enero de 2003 se realizó la comparecencia de 18 secretarios de salud ante la Comisión de Salud y Seguridad Social del Senado de la República, en esa ocasión la doctora Asa Cristina Laurell expuso el análisis de la iniciativa para crear el Sistema de Protección Social en Salud y comentó que:

> sólo garantiza los llamados servicios esenciales y los medicamentos correspondientes que son mucho menos que los ofrecidos por los institutos de seguridad social". El marco conceptual que subyace en la iniciativa es el "pluralismo estructurado" [...] que consistiría, en responsabilizar a las entidades federativas del cumplimiento de las obligaciones señaladas en la Ley y de la instrumentación de las decisiones de la federación. Es decir, los estados quedan con la responsabilidad política de la prestación de servicios y la obligación de garantizar los servicios esenciales, los medicamentos e insumos (Senado de la República, 2003).

En esta presentación, la doctora Laurell hace un análisis integral y pone al descubierto elementos como el establecimiento del pluralismo estructurado o la participación del capital privado como un problema, considerando la normatividad adecuada para tal fin y la descentralización en el otorgamiento de los servicios.

A un año de su puesta en operación, y aún dentro de la llamada etapa piloto, Carlos Welti académico de la UNAM aseguró que la cobertura del Seguro Popular de Salud no era universal para la población abierta, ya que existían criterios de

selección asociados a programas como Oportunidades (UNAM, 2003). En agosto de 2003 al término de la presentación del informe "Salud: México 2002" de Julio Frenk, la doctora Gisela Espinosa (UAM), especialista en Género y Presupuesto, opinó que el SPS no solucionaba nada, porque su objetivo era cuantitativo y no atendía las necesidades de salud de la población a pesar de lo expresado por Vicente Fox. Consideró que el informe ahí presentado era parte de la estrategia gubernamental para justificar el Seguro Popular, que comenzaría a operar en todo el país el siguiente año y calificó como "la primera medida oficial del presidente Fox" para desmantelar los servicios de salud (Cimac, 2003a). Estas aportaciones críticas dejan claramente de manifiesto los objetivos de fondo del Seguro Popular de Salud y van creando un contradiscurso que dejan clara la estrategia sugerida por el Banco Mundial.

Por su parte, el Secretario General del Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (SNTSS), Roberto Vega Galina, declaró que el Seguro Popular no podía compararse al seguro social porque el IMSS existe por ley, es un decreto constitucional y el Seguro Popular es un programa sexenal que no tiene pies ni cabeza (*La Jornada*, 25 de septiembre, 2004), incrementa la economía informal y con ello, permite que miles de empresarios evadan las disposiciones legales que la seguridad social exige para los trabajadores (Cimac, 2003b). Continuó diciendo que no daría solución al déficit de atención médica, pues el "gobierno federal pretendía pasarle la responsabilidad a los ciudadanos al tener que pagar los servicios médicos que pretendan utilizar, evadiendo sus obligaciones de tipo constitucional" (*La Jornada*, 21 de mayo, 2003).

También se expresó el exsecretario general del Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (SNTSS) y fundador de la Federación de Jubilados y Pensionados, Antonio Rosado García, planteando que "desde 1982 el Estado mexicano lleva a cabo ataques frontales contra las instituciones de salud del país, porque a través de las compañías de seguros y el SPS se está dando una paulatina privatización del sector salud" (Cimac, 2003b).

Por otro lado, la Secretaría de Salud realizó el Foro Nacional de Liderazgo en Salud en el mes de julio de 2003 con el objetivo de analizar las experiencias operativas que enfrentó el SPS en los estados donde comenzó a operar como un programa piloto. Se consideró para ello los logros alcanzados y las deficiencias. Al término del Foro el director general de Reglas de Operación y Presupuesto de la Secretaría de Salud (SS) Mauricio Bailón reconoció que el objetivo del SPS no era proporcionar servicios oportunos de calidad, sino incorporar en siete años

a 45 millones de mexicanos no derechohabientes y negó que el propósito del SPS fuera ampliar el cuadro básico de atención con el que contaba, para incluir enfermedades crónicas y degenerativas como los cánceres y disfunciones motrices. También afirmó que el Seguro Popular sólo alcanzaba para 78 intervenciones. "El SPS no contempla servicios de hospitalización y los afiliados al SPS sólo podrán acceder a servicios de hospitalización en tres casos: meningitis, neumonía y bronquitis, y aclaró que para el 2010 el SPS tenderá a ser integral". Esta opinión deja ver que el objetivo de introducir a 45 millones de mexicanos a la dinámica del Seguro Popular es permitir hacer cambios radicales en el modelo de atención a la población.

Dentro del grupo del ejecutivo federal otro actor fundamental fue el Consejo Nacional de Salud, órgano colegiado creado en 1986, porque es en éste espacio donde se formulan las políticas de salud que se implantarán en todo el territorio. Con función consultiva para contribuir a consolidar el proceso de descentralización de los servicios de salud a los estados, debe fomentar, coordinar, supervisar y evaluar las acciones en los servicios estatales; opinando sobre su funcionamiento y proponiendo esquemas de financiamiento para la atención de la salud pública. Este órgano está presidido por el Secretario Nacional de Salud y lo integran los directores de instituciones de salud, los 32 secretarios estatales de salud y altos funcionarios de otras secretarías de estado. En sesiones programadas se hacen presentaciones diversas (SSA, 1986) y dependiendo de la complejidad del tema, es posible que se turne a "comisiones" específicas, mismas que están formadas por los integrantes del Consejo para su estudio y análisis, y el resultado es presentado al pleno para su aprobación.

Sobre el tema del Seguro Popular en la administración de Vicente Fox, la primera reunión de los trabajos previos del Consejo se efectuó en diciembre de 2002 con el planteamiento del Sistema de Protección Social en Salud y la operación del Seguro Popular de Salud, la modificación de la Ley General de Salud, estrategias alternativas innovadoras de operación y la revisión sobre experiencia tenidas sobre el abasto de medicamentos en las entidades que formaron parte de la etapa piloto (CONASA, 2002; CONASA, 2003); sin embargo, en las comisiones se realizó el trabajo sustancial, ahí se trataron diferentes temas y solamente se presentaron informes a la sesión plenaria programada para su autorización, esto no permitió que hubiera un verdadero debate en el pleno, a pesar de las reiteradas denuncias (Laurell, 2007). Esta dinámica de revisión hacia dentro del Consejo sobre la implementación del Seguro Popular se mantuvo a lo largo de la administración de Frenk y sucesivamente se fueron tocando diferentes tópicos como las consecuencias

organizacionales y presupuestales, las necesidades en la infraestructura, las reglas de operación, el catálogo de servicios, entre otros. Finalmente en noviembre de 2006 se llevó a cabo el Foro de Innovación en el Sistema de Protección Social en Salud, y el informe final, por el término de la administración del Secretario de Salud, donde uno de los temas fue el Seguro Popular de Salud (CONASA, 2006).

Ante los diversos anuncios oficiales en los medios de comunicación sobre la implementación del Seguro Popular, otros personajes de la vida pública del país empezaron a dar su opinión. Francisco Javier López González (diciembre 2001), diputado federal del PRI e integrante de la Comisión de Seguridad Social del Congreso y tesorero del Sindicato Nacional de Trabajadores del IMSS, manifestó que: "el Seguro Popular es pura demagogia"; por su parte, el senador Elías Miguel Moreno Brizuela (PRD) dijo que "este tipo de seguro ha sido propuesto en otros países y el resultado ha sido muy desafortunado, como en Colombia"(Imagen médica, noviembre de 2001). Otro senador, Miguel Ángel Navarro Quintero (PRI), secretario de la Comisión de Salud y Seguridad Social, al opinar sobre el seguro popular dijo que: "el hecho de dar un seguro popular con una medicina de prepago, no garantiza tener los recursos económicos suficientes para dar una atención ante una demanda creciente de servicios" (Imagen médica, 2001). Sobre su operación, José de Jesús Diez de Bonilla Altamirano Coordinador General de Orientación y Atención al Derechohabiente del IMSS, opinó: "no podemos tener otro seguro y más caro si no hay recursos" (Imagen médica, 2003).

EL PROCESO NACIONAL LEGISLATIVO Y LA CREACIÓN DE LA NORMATIVIDAD DEL SEGURO POPULAR DE SALUD

Después de las participaciones de los diferentes actores políticos y analistas a lo largo de casi 22 meses, así como las experiencias que se recogieron en las entidades donde se aplicó el programa piloto, y en cumplimiento de la normatividad mexicana, la formalización del Seguro Popular requirió que se llevara a debate en las cámaras legislativas a fin que estuviera contemplado en la Ley General de Salud, para que su aplicación pudiera ser efectuada por todos los Servicios Estatales de Salud del país. De esta manera el 12 de noviembre de 2002, el Ejecutivo envió a la Cámara de Senadores la propuesta de modificación a la Ley General de Salud para la incorporación del Seguro Popular. El 24 de abril de 2003 se aprobó su modificación con el 92% de votos a favor, turnándose a la Cámara de Diputados para el ejercicio correspondiente, aquí el debate fue mayor por el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Finalmente el 13 mayo de 2003 el presidente Vicente Fox firmó el decreto para la expedición de la reforma, mismo que se publicó

el 15 mayo del mismo año y entró en vigencia hasta 2004. Con esto, se emitieron una serie de reglamentos, reglas de operación y lineamientos para la operatividad del Seguro Popular de Salud. Fue necesario, además, la firma de acuerdos de coordinación entre la Secretaría de Salud y cada uno de los gobiernos estatales, para su implementación en todo el país.

El 15 de marzo de 2002 apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que la Secretaría de Salud da a conocer las Reglas de operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa Salud para Todos[1] (Seguro Popular de Salud). Este documento define al SPS como un "esquema de aseguramiento público y voluntario que brinda protección financiera en materia de salud a las familias que por su condición laboral y socioeconómica no son derechohabientes de las instituciones de seguridad social".

Para el año 2003 se volvió a emitir el Acuerdo, realizándole adecuaciones de acuerdo a las evaluaciones que se le estuvieron haciendo al Seguro Popular. Este acuerdo trató sobre objetivos del acuerdo, lineamientos generales sobre la población objetivo, la cobertura, las características de los apoyos, los beneficiarios, la definición de las metas, la transparencia del manejo del programa, las instancias normativas ejecutorias, la mecánica de operación, las fuentes de financiamiento, el seguimiento y evaluación, los indicadores y presentó tres anexos: sobre el catálogo de beneficios médicos, sobre los medicamentos asociados al catálogo y sobre definiciones de conceptos manejados en el documento.

En estos acuerdos la Secretaría de Salud estableció el modelo nacional de operación del Seguro Popular al que se sujetaron los gobiernos de los estados; a través de la firma de Acuerdos de Colaboración con la Secretaría de Salud, se implementó durante la etapa piloto que terminó en diciembre de 2003.

La Ley General de Salud (LGS) emitida en 1984 contiene las distintas partes del Sistema Nacional de Salud y sus competencias. Una característica fundamental en esta estructura es la descentralización de las funciones, mismas que pasan a los gobiernos estatales. También están indicados los principales programas o acciones que se realizará en todo el país considerando la nueva estructura.

[1] Denominación adoptada en el artículo 64 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2001, para identificar un programa de subsidio federal para brindar protección financiera en salud a la población no asegurada citado en el acuerdo por el que la Secretaría de Salud da a conocer las Reglas de operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa Salud para Todos (Seguro Popular de Salud).

Este documento ha tenido modificaciones como la que se hizo el 15 de mayo de 2003, donde se le adicionó un capítulo que permitió dar vida al Sistema de Protección Social en Salud, llamándo en la etapa de prueba Seguro Popular de Salud (SPS). Estas modificaciones entraron en vigencia a partir de enero de 2004. Con la modificación se incluyó de manera forzada el Título Tercero Bis "De la Protección Social en Salud". Aquí se precisa que:

> la Protección Social en Salud es un mecanismo por el cual el Estado garantizará el acceso efectivo, oportuno, de calidad, sin desembolso al momento de utilización y sin discriminación a los servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios que satisfagan de manera integral las necesidades de salud, mediante la combinación de intervenciones de promoción de la salud, prevención, diagnóstico, tratamiento y de rehabilitación, seleccionadas en forma prioritaria según criterios de seguridad, eficacia, costo, efectividad, adherencia a normas éticas profesionales y aceptabilidad social. Como mínimo se deberán contemplar los servicios de consulta externa en el primer nivel de atención, así como de consulta externa y hospitalización para las especialidades básicas de: medicina interna, cirugía general, gineco-obstetricia, pediatría y geriatría, en el segundo nivel de atención (SSA, 2004a).

También define que el Sistema de Protección Social en Salud son las acciones que proveen los Regímenes Estatales de Protección en Salud (REPSS), entendiendo a éstos como las acciones de protección social en salud de los Estados y el Distrito Federal, que coordinará la Secretaría de Salud (SSA, 2004b).

Los servicios de atención médica serán preferentemente a grupos vulnerables (SSA, 2004c), siendo la unidad de protección el núcleo familiar (SSA, 2004d), además se establece que los servicios serán otorgados por los Servicios Estatales de Salud y la Secretaría de Salud hará exclusivamente funciones de rectoría.

Después de la publicación de la reforma a la Ley General de Salud, en abril de 2004, se publicó el 5 de abril de ese año el Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Protección Social en Salud (RLGSMPSS). En él, se lee que su objetivo es regular el Sistema de Protección Social en Salud, este reglamento contribuye al marco normativo de la implementación del SPS en el territorio nacional y al igual que la Ley General de Salud dan vida al Sistema de Protección Social en Salud.

Para que fuera ejecutado en cada uno de los servicios estatales durante la etapa piloto, la Secretaría de Salud firmó acuerdos de coordinación con los gobiernos de los estados, mismos que tuvieron una duración anual; pero los firmados en el año 2005 tuvieron una vigencia indefinida. En estos documentos se establecieron

las acciones operativas del programa y las competencias a que ambas partes se comprometieron.

LAS POLÍTICAS DE SALUD EN EL ESTADO DE MÉXICO. BREVE RECORRIDO POR SUS HISTORIALES

Al igual que en todo el país los antecedentes de las políticas y servicios de salud del Estado de México están marcados al inicio del siglo XX. Los cambios estructurales más significativos que se realizaron para otorgar servicios de salud a la población se llevaron a cabo el 5 de febrero de 1917 con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La organización de los servicios de salud se remonta al año de 1926 con la creación de la Junta de Beneficencia Pública y la Delegación de Sanidad Federal, y en 1932, con la creación de la Oficina de Servicios Coordinados de Salubridad. En 1938, año en que se constituyó la Secretaría de Asistencia Pública a nivel nacional, en el territorio mexiquense se estableció la Jefatura de los Servicios Estatales de Salubridad y los niveles jurisdiccional y local, entrando en función los servicios coordinados de salud pública del Estado de México para coordinar los servicios entre los niveles. Ya creada en 1943 la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública a nivel nacional, el Sistema de Salud de la entidad adquirió las mismas características del sistema federal.

En el periodo de 1959 a 1964, para implementar el control de las unidades aplicativas y el cumplimiento de los programas de salud, los servicios coordinados de salud pública del Estado de México crearon organismos técnico– administrativos denominados Distritos Sanitarios, de los que dependían las Jurisdicciones, que desaparecieron años después (ISEM, 2006); además, se fortalecieron las estructuras administrativas manteniéndose un proceso de modificación en los servicios coordinados de salud pública del Estado de México (ISEM, 2005b). En 1984 con motivo del inicio del proceso de descentralización de los servicios a los gobiernos estatales, se firmó el Convenio Único de Desarrollo por el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal de México en donde se establecieron las acciones que resultaran necesarias para llevar a cabo la integración programática de salud en el estado, así como para reforzar la coordinación en el ejercicio concurrente de sus atribuciones en materia de salubridad general; los servicios que prestaban la SSA, IMSS-COPLAMAR y los servicios estatales (ISEM, 2005a) quedaron a cargo del ejecutivo estatal. Se determinó que la SSA realizara funciones de programación, presupuesto, fijación de normas técnicas, supervisión y evaluación general de los servicios, surgió el Consejo Interno de Administración, y una serie de unidades administrativas que permitieron ir consolidando el Servicio Estatal de Salud (ISEM, 2005b).

En 1987 se fortaleció la estructura de los servicios estatales con la publicación de la Ley de Salud del Estado de México, se creó el Instituto de Salud del Estado México (ISEM), la descentralización de los servicios IMSS-COPLAMAR, la desconcentración de los programas verticales y la construcción de hospitales generales. Inicialmente estuvo integrado por un Consejo Interno, la Dirección General, las Direcciones de Servicios de Salud de Planeación y de Administración, la Dirección de Regulación Sanitaria, cuatro coordinaciones regionales, 19 jurisdicciones sanitarias y 166 coordinadores municipales de Salud. Las Jurisdicciones Sanitarias desde entonces son organismos con capacidad para programar, dirigir y evaluar los programas de atención médica; así como coordinar las acciones de salud pública y asistencia social (ISEM, 2005a). En 1998, se agregaron, como órganos desconcentrados, el Centro Estatal de la Transfusión Sanguínea y el Consejo Estatal para la Prevención y Control del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida, y para 1993, por el desarrollo de las Jurisdicciones, desaparecen las Coordinaciones Regionales que funcionaban como enlaces entre los niveles central y jurisdiccional (ISEM, 2005a). El proceso de descentralización de los servicios del gobierno federal hacia el gobierno de los estados iniciada en 1986, continuó hasta 1996 a través de la firma de un convenio, con esta firma, se suscitaron cambios importantes estructurales en las instituciones de los servicios estatales. Se firmó un convenio entre la Federación y el Estado para poner en marcha el programa de educación, salud y alimentación (PROGRESA) focalizándose operativamente en la Unidad del Programa de Ampliación de Cobertura y se forma la Unidad del Programa de Ampliación de Cobertura (PAC). El Instituto de Salud del Estado de México continuó reestructurandose, y creando nuevas unidades administrativas de apoyo, así como el Departamento de Ingeniería Biomédica y sus instalaciones (ISEM, 2005a).

Al igual que a nivel nacional, en el Estado de México existe la propuesta de trabajo del ejecutivo en el área de salud, llamado Programa Estatal de Salud (PES). Este programa, presentado al inicio de cada sexenio, contiene los programas que se implementarán en todo el territorio estatal, así como la concurrencia de las competencias de las diferentes instancias del sector salud estatal para su cumplimiento. Es emitido por la Secretaría de Salud del Estado y su contenido inicia identificando las necesidades de salud de la población, en su programación debe existir una concordancia con el Programa Sectorial "Seguridad Social" del Estado de México y con la Ley General de Salud vigente (Portillo, 2007).

El objetivo general que plantea el Programa Estatal de Salud 1999–2005 es otorgar servicios de salud a toda la población con equidad, calidad y eficiencia; estableciendo políticas como cobertura universal de los servicios de salud, participación de la comunidad en el desarrollo de los programas de salud, fomento en la población de la cultura en salud, fortalecimiento del Sistema Estatal de Salud. Todo esto, a través de estrategias como la promoción de la participación armónica y sistemática de los sectores público, social y privado en la promoción, prevención y acciones que conlleven a elevar la calidad de vida, tal como el nivel de salud, con la concertación de convenios y otras formas de compromiso para mejorar el nivel de salud de la población abierta, privilegiando la prevención sobre la curación, orientando los esfuerzos hacia la ejecución de acciones que impacten los índices de morbimortalidad.

La característica de los programas son acciones preventivas y de diagnóstico temprano, por ejemplo las desarrolladas en programas como el de Salud Reproductiva y el de diabetes mellitus, que tienen como objetivo elevar en la población el conocimiento de la planificación familiar y la detección de manera sistemática y oportuna de diabetes mellitus en la población mayor a 25 años.

Por su propio desarrollo histórico el Estado de México no tiene coincidencia con el periodo del Ejecutivo nacional. Considerando que la implementación en la entidad del SPS estuvo bajo dos diferentes programas estatales consecutivos, se revisó también el Programa Estatal de Salud 2005–2011. Este programa identifica entre los principales problemas, la morbimortalidad neonatal, la muerte materna y la diabetes mellitus, entre otras.

A diferencia del PES anterior, este sí considera que "no todas las familias del Estado tienen protección financiera en salud" y plantea que el total de la población en la entidad, cuente con algún tipo de seguridad social, en materia de salud, sin importar su condición laboral o socioeconómica. Esta diferencia se consideró como fundamental y fue la que motivó a incorporar también a este programa.

Para atender las necesidades de salud mexiquense se han planteado como objetivos estratégicos para contribuir a mejorar las condiciones de salud de los mexiquenses; abatir las desigualdades en salud, garantizar un trato adecuado en los servicios públicos y privados de salud, asegurar la justicia en el financiamiento en materia de salud, y fortalecer el Sistema Estatal de Salud, en particular sus instituciones públicas; mediante 10 estrategias: vincular a la salud con el desarrollo económico

y social, reducir los rezagos en salud que afectan a los pobres, enfrentar los problemas emergentes, impulsar la calidad de los servicios de salud, brindar protección financiera en materia de salud a toda la población, contribuir en el federalismo cooperativo en materia de salud, fortalecer la rectoría de la Secretaría de Salud del Estado de México, promover el modelo Integrado de Atención a la Salud, promover la participación ciudadana y la libertad de elección en el primer nivel de atención, fomentar la inversión en recursos humanos y organización, y la investigación e infraestructura en salud para la entidad. Cada estrategia se planteó con varias líneas de acción prioritarias y objetivos.

En relación a la protección financiera se platea que el Estado de México participará concurrentemente con la Secretaría de Salud federal, tanto en la consolidación del Seguro Popular como en los estudios que lleven a que este régimen avance en su operación en la entidad. Se ha proyectado afiliar a la población abierta partiendo de 2,549,550 en el año 2006 y llegar a 7.8 millones en el año 2010 y reducir en 75% los gastos catastróficos.

Para cumplir las metas se habrá de inducir a la población más desprotegida a invertir anticipadamente en servicios de salud (Seguro Popular de Salud); por lo que el Sistema de Protección Social en Salud o Seguro Popular de Salud también se difundirá entre la población del sector informal (desempleados, autoempleados, jornaleros, etc.), en lo referente a su operatividad se vincularán los recursos con la demanda y no con la oferta de servicios, apostándole a la portabilidad de beneficios y derechos. También se plantea incrementar el número de intervenciones de alto impacto al Paquete Básico de Servicios de Salud; acreditar las unidades prestadoras de servicio; rediseñar y sistematizar los mecanismos de referencia y contrarreferencia.

En la Gaceta del Gobierno del 13 de diciembre de 2001 se publicó el decreto número 41 en donde se emite el Código Administrativo del Estado de México (CAEM). Este documento tiene como objetivo regular sobre la Salud, la Educación, el Ordenamiento territorial, la Protección civil, la Infraestructura vial y transporte, el tránsito y estacionamientos, el Fomento y desarrollo agropecuario, acuícola y forestal, el Fomento económico, la Protección e integración al desarrollo de las personas con capacidades diferentes y la obra pública; todo esto a fin de promover el desarrollo social y económico en el Estado de México. Es decir, el gobierno estatal deberá establecer y velar por políticas sociales que contribuyan a que las familias mexiquenses tengan lo necesario para que disfrute de una vida con calidad; de esta manera se reconoce que el gobierno del Estado de México está

obligado a prestar los servicios de salud en el marco del federalismo y concurrencia establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Salud (GEM, 2001).

Con este Código se deroga la Ley de Salud que estaba vigente, retomándose la institucionalidad del Instituto de Salud del Estado de México (ISEM). El documento establece que la Secretaría de Salud del Estado de México (SSEM) tiene a su cargo la regulación de los servicios de salud y el Instituto de Salud del Estado de México estará encargado de la operación de los mismos, así como de ejercer el control sanitario, competencia del Estado en materia de salubridad general. Se expresa que el objetivo del libro Segundo denominado "De la Salud" tiene como "finalidad garantizar y proteger el derecho a la salud de la población" (GEM, 2001) y la Secretaría de Salud del Estado de México ejercerá las atribuciones que en materia de salud le correspondan al titular del Ejecutivo Estatal.

La Secretaría de Salud cuenta con el Consejo de Salud, instancia permanente de coordinación, consulta y apoyo para la planeación, programación y evaluación de los servicios de salud (GEM, 2001). Tiene entre sus funciones promover el proceso de descentralización de los servicios de salud para población abierta, a los municipios. Así como llevar el seguimiento de las acciones derivadas del programa de descentralización (GEM, 2001).

El Código describe que el Sistema Estatal de Salud está constituido por las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública estatal, y las personas físicas y morales de los sectores social y privado que prestan servicios de salud en la entidad (GEM, 2001). Este sistema tiene por objetivos proporcionar servicios de salud a toda la población del Estado y mejorar la calidad de los mismos, atendiendo a los requerimientos sanitarios prioritarios y a los factores que condicionen y causen daños a la salud, con especial interés en las acciones preventivas (GEM, 2001). En el Código, el gobierno del estado asume la responsabilidad de otorgar los servicios de salud, como parte de la descentralización de los servicios y asigna al Consejo de Salud dar seguimiento al proceso de descentralización.

En el Reglamento de Salud del Estado de México, publicado en 2002, se presentan varios considerandos, entre ellos que el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra el derecho a la protección de la salud como una garantía social y prevé la concurrencia de la Federación y de las entidades federativas en materia de salubridad general. Establece que

el Sistema Estatal de Salud está constituido por las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública estatal, y las personas físicas y morales de los sectores social y privado que presten servicios de salud en la entidad, así como por los mecanismos de coordinación de acciones; además el Sistema Estatal de Salud tiene entre otros objetivos, proporcionar servicios de salud a toda la población del Estado y mejorar su calidad, atendiendo a los requerimientos sanitarios prioritarios y a los factores que condicionan y causan daños a la salud, con especial interés en las acciones preventivas, promoviendo la colaboración de las instituciones de los sectores público, social y privado.

Además, el reglamento habla sobre el objeto y finalidad del mismo, del Consejo de Salud del Estado de México, del Sistema de Salud de Salud, de la prestación de Servicios de Salud, de estructuras y programas, de procedimientos en la prestación de diversos servicios del Instituto de Salud del Estado de México e Institutos especializados.

Establece que el Sistema Estatal de Salud definirá los mecanismos de coordinación y colaboración en materia de planeación de los servicios de salud; que la Secretaría y el Instituto de Salud promoverán la participación de los prestadores de servicios de salud de los sectores público, social y privado en el Sistema Estatal de Salud, fomentando la coordinación con los proveedores de insumos para la salud, a fin de racionalizar y procurar la disponibilidad de éstos y que la Secretaría elaborará el Programa Estatal de Salud, tomando en cuenta las prioridades y los servicios de los Sistemas Nacional y Estatal de Salud (GEM, 2001a).

El Reglamento Interior de la Secretaría de Salud (2005) regula en lo general la organización y el funcionamiento de la Secretaría de Salud del Estado de México; Institución que tiene a su cargo el despacho de los asuntos que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, el Código Administrativo del Estado de México y otras leyes, así como decretos, reglamentos, acuerdos y órdenes que expida el Gobernador del Estado de México, considerando el otorgamiento de los servicios básicos para garantizar el derecho a la protección de la salud. En el documento se establece la competencia y organización de la Secretaría de Salud, las atribuciones del Secretario, la desconcentración administrativa y la suplencia del secretario (GEM, 2005).

LA NORMATIVIDAD DEL SEGURO POPULAR DE SALUD APLICADA EN EL ESTADO DE MÉXICO

A nivel federal el Seguro Popular de Salud depende del Consejo Nacional de Protección Social en Salud y de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud. El Consejo opina sobre el financiamiento, proponiendo medidas para mejorar el desempeño (CNSS, 2005), por su parte, la Comisión es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud que coordina, supervisa y monitorea la operación del Seguro Popular y tiene vínculos con los coordinadores estatales para su operación y a través de ella, se promueve la firma de convenios con los gobiernos de los estados (SSA, 2004h). De esta manera, para que se implementara el Seguro Popular de Salud través de los Servicios Estatales de Salud en el Estado de México, fue necesario que se firmaran Acuerdos entre el gobierno federal y el estatal.

El primer Acuerdo de Coordinación se firmó el 20 de diciembre de 2002, según el texto, su vigencia inició el mismo día y su publicación en los medios oficiales se dio hasta el 30 de mayo de 2003, por lo que tuvo una duración de un año. En su contenido se establecieron los compromisos de ambas partes para llevar a cabo su ejecución, entre ellos están las metas de afiliación. El siguiente Acuerdo se firmó ya en la etapa formal y fue el 20 de enero de 2004; su vigencia comenzó el día siguiente pero su publicación en las gacetas oficiales se dio hasta el 11 de agosto de 2005; en este documento se expresó que la vigencia es indefinida. Su objetivo fue establecer las bases, compromisos y responsabilidades de las partes para la ejecución ahora ya del Sistema de Protección Social en Salud en la entidad, la creación de la unidad administrativa estatal responsable del nuevo programa y los procedimientos de coordinación con la federación.

El segundo Acuerdo de Coordinación se firmó el 20 de enero de 2004 y se publicó en los órganos oficiales hasta el 11 de agosto de 2005, en la parte final del documento se establece que la vigencia es indefinida. En este documento se establecieron las bases, compromisos y responsabilidades de las partes para la ejecución del Seguro Popular en los términos de la Ley General de Salud, su Reglamento en materia de Protección Social en Salud, y demás disposiciones aplicables. También se establecieron las obligaciones de ambas partes, las condiciones sobre la incorporación de beneficiarios al sistema, la prestación de los servicios, los recursos financieros, las medidas de colaboración e integración, la información, evaluación y rendición de cuentas. En el documento, la Secretaría de Salud se comprometió a establecer, desarrollar, coordinar y supervisar

las bases para la regulación del programa, aplicando en su caso las medidas necesarias correctivas, asesorando al Estado de México en el cumplimiento de los lineamientos que emitiera para la integración y administración del padrón de beneficiarios; difundiendo y orientando en la aplicación del instrumento para evaluar la capacidad de pago de las familias beneficiarias. A la Secretaría de Salud federal le correspondió realizar la transferencia de los recursos que corresponden a la Federación, coadyuvar en la consolidación del Seguro Popular en el estado y realizar las acciones necesarias para evaluar la capacidad, seguridad y calidad de servicios a través de la acreditación.

Según el Acuerdo, el Estado de México se comprometió a realizar las acciones jurídicas que fueran necesarias para constituir el Régimen Estatal del SPS; a llevar a cabo las acciones de identificación de grupos de familias a beneficiar, de promoción, difusión e incorporación de las familias. Administrar el padrón de beneficiarios, prestar los servicios de salud disponiendo de los recursos humanos y del suministro de insumos y medicamentos para su oferta oportuna y de calidad. Para favorecer la afiliación debía apoyar a los solicitantes en la obtención de actas de nacimiento y Clave Única de Registro de Población, realizar la evaluación de la capacidad económica de las familias, para establecer el nivel de cuota familiar que les correspondía, e identificar a aquellas familias sujetas al esquema no contributivo. Remitir a la SSA en los primeros cuarenta y cinco días naturales de cada trimestre calendario, enviar la información de las familias incorporadas y el informe que incluía la cantidad de familias afiliadas y su vigencia, así como el monto aportado por concepto de cuotas familiares. También debía aplicar los recursos destinados a infraestructura, con base en el Plan Maestro; así como verificar las quejas que presentaran los usuarios del SPS, dando continuidad a la atención médica de las familias no incorporadas.

En el Acuerdo vigente hasta la fecha, las partes convienen en que la Secretaría de Salud suspenderá la transferencia de los recursos financieros cuando el gobierno del Estado les dé un uso distinto o cuando no realice la aportación solidaria estatal; cuando no envíe la información que le sea requerida sobre el ejercicio de los recursos del SPSS o por cualquier otro incumplimiento a las obligaciones pactadas en el Acuerdo (SSA, 2005).

Cuando el SPS entra en funciones, la Secretaría de Salud federal se compromete a garantizar la coherencia y coordinación en la aplicación del Seguro y los otros programas que se estén implementando; al mismo tiempo debe coordinar a las otras instituciones del Sector Salud que participen. Las funciones de la Secretaría

de Salud son diseñar, coordinar y evaluar la operatividad del Seguro Popular; a los Servicios Estatales de Salud les corresponde el otorgamiento de los servicios que contempla el Seguro, aportando para ello los recursos humanos, materiales y la infraestructura necesaria (SSA, 2004e) y el otorgamiento de los servicios de salud es responsabilidad de los Servicios de Salud Estatales.

Al Seguro Popular se le han planteado indicadores de seguimiento de operación como: el porcentaje de familias afiliadas, la tasa de reafiliación, el monto promedio de cuotas captadas por familia afiliada, el promedio de consulta por familia afiliada, el promedio de egresos hospitalarios por familia afiliada, el promedio de días estancia por egreso hospitalario, y el porcentaje de familias afiliadas encabezadas por mujer (SSA, 2003). Se deben llevar a cabo los procedimientos de evaluación necesarios para la adecuada prestación de los servicios (SSA, 2004f), en los cuales se cumple la normatividad y la participación de los distintos órdenes de gobierno (SSA, 2004g).

LOS CAMBIOS QUE GENERÓ EN LOS SERVICIOS DE SALUD ESTATALES LA IMPLEMENTACIÓN DEL SEGURO POPULAR

Operativamente hablando, Seguro Popular de Salud es el nombre que recibió la fase de prueba o piloto del Sistema de Protección Social en Salud. Esta etapa estuvo comprendida desde diciembre de 2001 cuando se dio la notificación pública aunque arrancó en febrero de 2002, hasta diciembre de 2003. Con el inicio de la vigencia del marco normativo en enero de 2004 cambió a su nombre oficial; sin embargo de manera habitual se le siguió nombrando Seguro Popular. La fase piloto inició en el país en febrero de 2002 en cinco estados de la República: Aguascalientes, Campeche, Colima, Jalisco y Tabasco; con una afiliación de 21, 000 familias. En 2002 se incorporaron varios estados más, entre ellos el Estado de México. A finales de ese año se tenían afiliadas a 295,000 familias y para finales de 2003 contó con 625,000 familias de 24 estados de la federación (Ortiz, 2006). En esta etapa piloto las acciones que se brindaron a la población que contrató el Seguro Popular fueron las enlistadas en el Catálogo de Beneficios Médicos (CABEME) formado por 78 intervenciones.

El programa se estuvo evaluando durante este periodo, con la participación de los usuarios y proveedores, a quienes se les aplicaron encuestas, se realizaron estudios, las evidencias recogidas constituyeron elementos para la adecuación del Seguro Popular de Salud (Ortiz, 2006). Ejemplo de estos ejercicios, fue el Foro Nacional Liderazgo en Salud realizado en el año 2003 en donde en presencia de secretarios

de salud estatales y representantes de la OPS se analizaron los retos que enfrentaba el SPS, y los productos obtenidos. Los propios secretarios de salud estatales hicieron críticas sobre el desabasto de los medicamento, la falta de materiales de curación, el equipo, la infraestructura, la falta de recursos suficientes provenientes del Ramo 33 para invertir en salud, su incapacidad financiera y la presión ejercida para enfrentar el reto de otorgar los servicios con calidad, resultado de la certificación que tuvieron que enfrentar (*La Jornada*, 21 mayo 2003). La información recabada sirvió para hacerle los ajustes al programa, estos ajustes fueron permeados a las comisiones dentro del Consejo Nacional de Salud para su proceso de autorización por parte del órgano colegiado.

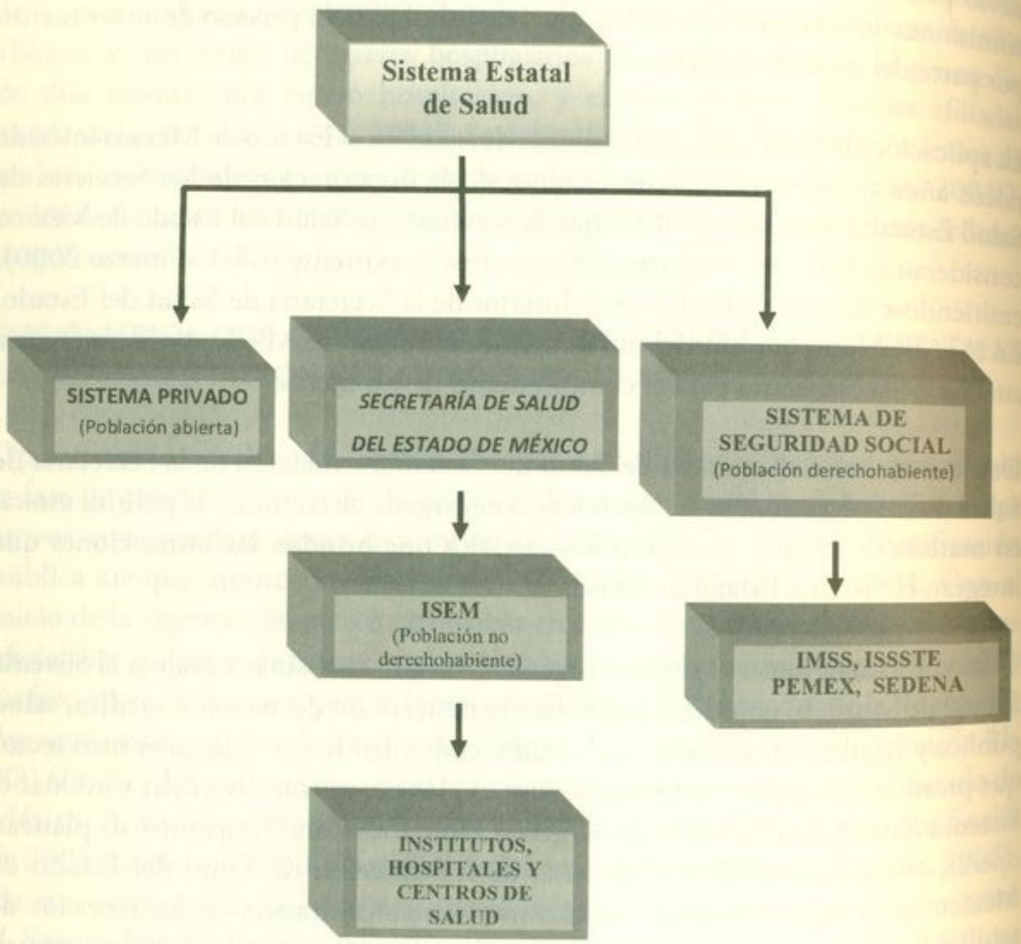
La aplicación de la reforma a las políticas de salud en el Estado de México iniciada pocos años antes, continuó con cambios en la organización de los Servicios de Salud Estatales. En el año 2000 surgió la Secretaría de Salud del Estado de México considerando la misma organización operativa ya existente (GEM, 4 marzo 2000), emitiéndose además el Reglamento Interior de la Secretaría de Salud del Estado. En él se estableció que el Instituto de Salud del Estado de México sería un órgano auxiliar de la Secretaría para el cumplimiento de sus metas.

Desde entonces, la Secretaría de Salud del Estado a semejanza de la Secretaría de Salud de la Federación, es la dependencia encargada de conducir la política estatal en materia de salud y garantizar los servicios que brindan las instituciones que integran el Sistema Estatal de Salud.

Como funciones tiene: a) planear, organizar, dirigir, coordinar y evaluar el Sistema Estatal de Salud; b) coordinar la prestación de servicios de atención médica, salud pública y regulación sanitaria en el estado, conviniendo con cualquier otro sector que promueva acciones en estas materias; c) planear, operar, controlar y evaluar el Sistema Estatal de Donación de Órganos Humanos para Trasplante; d) planear, operar, controlar y evaluar el Sistema de Información de Salud del Estado de México; e) impulsar la descentralización y desconcentración de los servicios de salud a los municipios, mediante convenios; f) proponer al Ejecutivo estatal, para su aprobación, acuerdos de coordinación con las instituciones del sector salud, tendientes a promover y apoyar los programas de medicina preventiva; g) proponer e implementar la infraestructura sanitaria necesaria que procure niveles de sanidad mínimos entre la población; h) dictar las medidas de seguridad sanitaria que sean necesarias para proteger la salud de la población y coordinar la realización de campañas para prevenir y atacar las epidemias y enfermedades que por su naturaleza requieran de atención y cuidados especiales; i) realizar,

en coordinación con otras instancias públicas, sociales y privadas, campañas de concientización, educación, capacitación sanitaria y salud, que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de la población del estado; y j) desarrollar acciones encaminadas a erradicar las enfermedades transmisibles, así como los factores que afecten la salud (SSA, 2004d) o propicien el alcoholismo, las toxicomanías y otros vicios sociales (GEM, 2002).

Diagrama 1. Estructura del Sistema Estatal de Salud



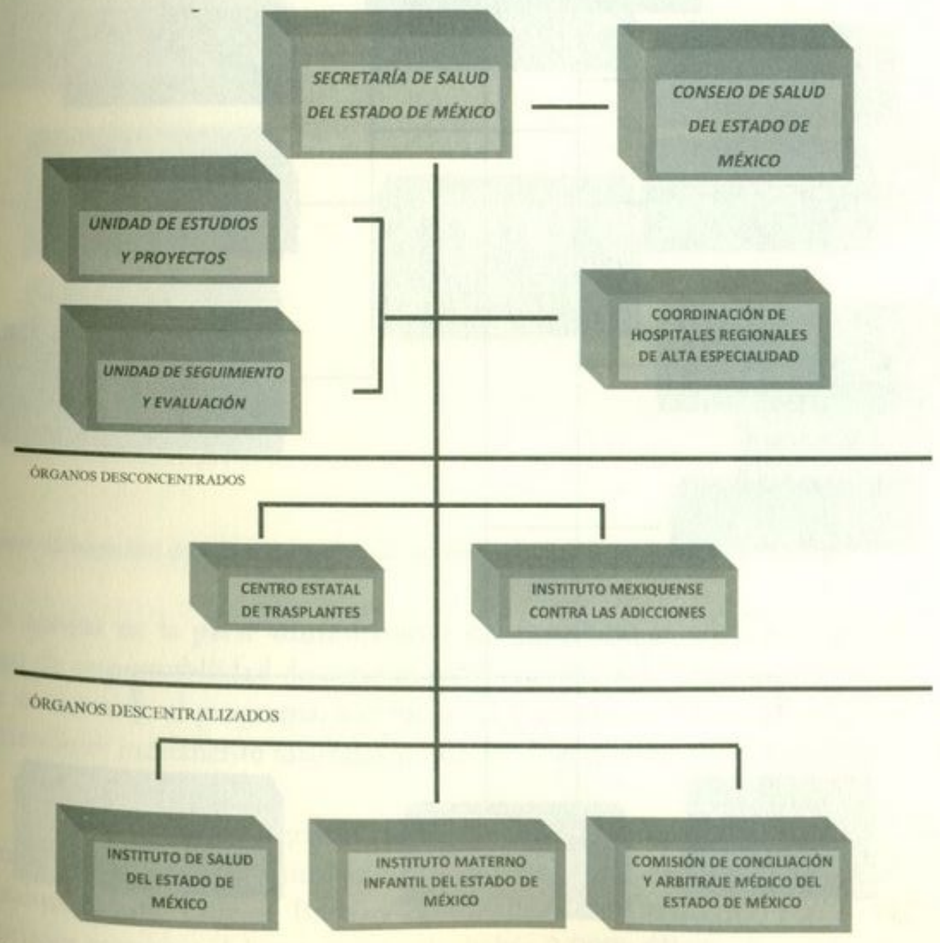
Fuente: elaboración propia con base en la página oficial de la Secretaría de Salud del Estado de México.

La Secretaría de Salud pertenece al Sistema Estatal de Salud (diagrama 1), está integrada por la oficina del titular de la dependencia, el Consejo de Salud del Estado de México, la unidad de Estudios y Proyectos Especiales y la de Seguimiento y Evaluación.

Cuenta con dos órganos desconcentrado, el Centro Estatal de Trasplantes y el Instituto mexiquense contra las adicciones y con dos órganos descentralizados el Instituto de Salud del Estado de México, el Instituto Materno Infantil del Estado de México y la Comisión de Conciliación y Arbitraje Médico del Estado de México (diagrama 2).

Dentro de esta estructura, el ISEM es la parte operativa del Sector Salud estatal, brindando los servicios médicos a la población mexiquense a través de la infraestructura de primer y segundo nivel de atención. Es un órgano auxiliar de la Secretaría de Salud para el cumplimiento de sus metas (SSEM, 2002a). Está dividido en 19 Jurisdicciones Sanitarias distribuidas estratégicamente en todo el territorio mexiquense.

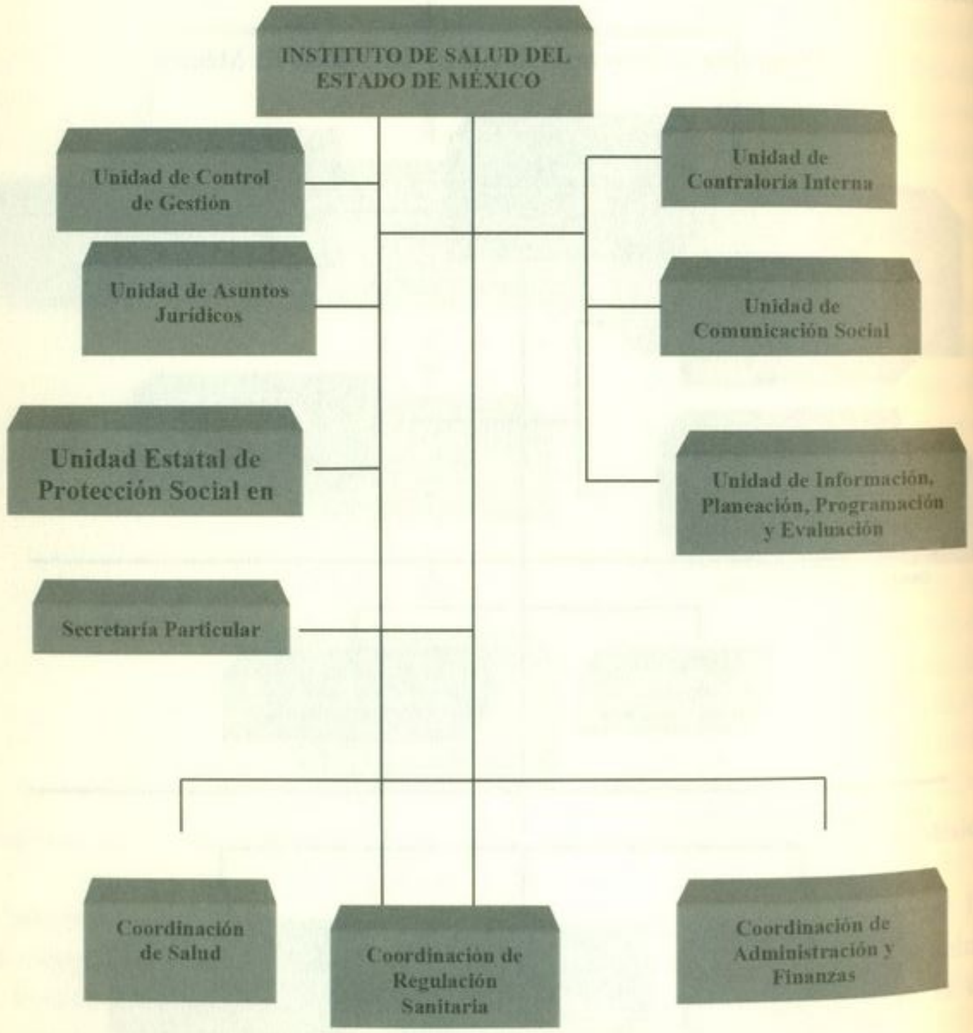
Diagrama 2. Secretaría de Salud del Estado de México



Fuente: página oficial de la Secretaría de Salud del Estado de México.

Con el argumento de fortalecer funcionalmente al Instituto de Salud del Estado de México (ISEM), en el año de 2004 se le hicieron una serie de modificaciones estructurales. En la sesión del Consejo Interno del propio ISEM (15 de marzo de 2005) se aprobó como parte del Instituto, la creación de la Unidad Estatal de Protección Social en Salud (diagramas 3 y 4), esta adecuación se derivó del Acuerdo ISE/134/007, lo que permitió iniciar la institucionalización de la Unidad del Seguro Popular de Salud y con ello el Régimen Estatal de Protección Social en Salud. Sus funciones se reorientaron a la administración de los recursos, compra de servicios a los prestadores, tutela de derechos y rendición de cuentas (ISEM, 2005).

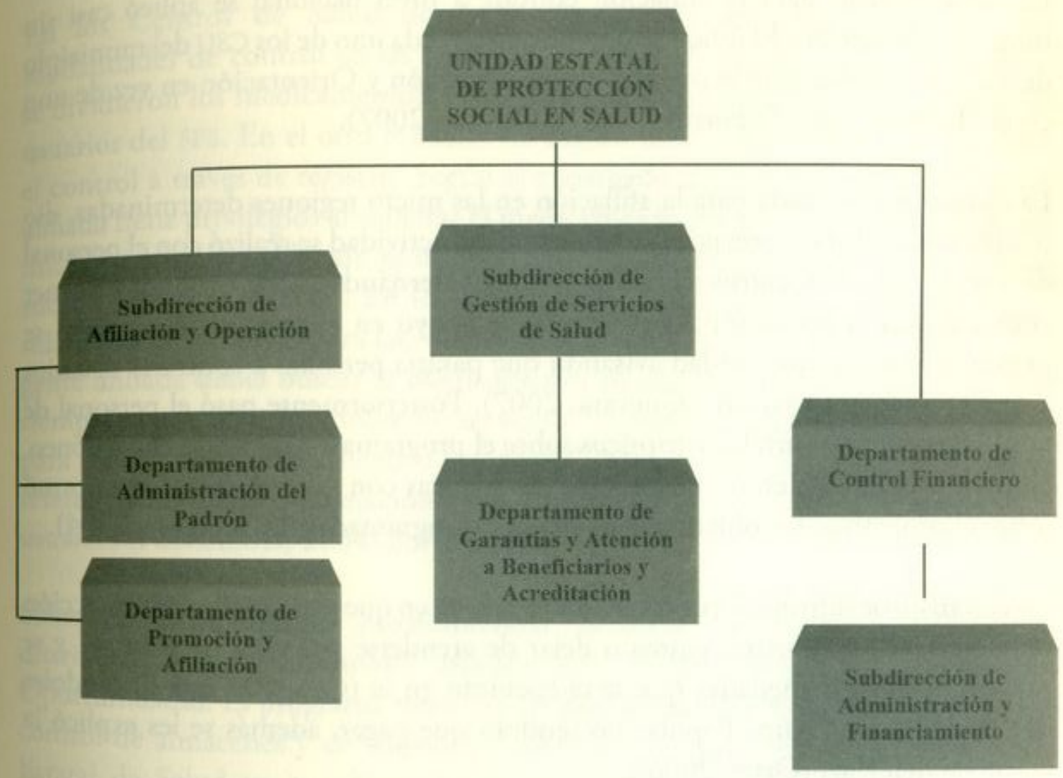
Diagrama 3. Instituto de Salud del Estado de México



Fuente: Secretaría de Salud del Estado de México.

La prestación de los servicios de salud mediante el Seguro Popular inició de manera muy intempestiva, no existió un trabajo de planeación, solamente se notificaron las metas de afiliación al Gobierno del Estado, la recaudación que se tenía que obtener y se determinaron los municipios donde iniciaría el programa (Portillo, 2007).

Diagrama 4. Unidad Estatal de Protección Social en Salud



Fuente: elaboración propia con base en la Secretaría de Salud del Estado de México.

Para apoyar en la parte administrativa del programa se seleccionó personal con cargo de responsabilidad de algunas jurisdicciones médicas a quienes se les pidió que se sumaran al programa, a otros se les transfirió a la Ciudad de Toluca, prometiéndoles incremento salarial, sin que eso llegara a suceder (Hernández, 2007).

De manera inicial se programó afiliar a 20,000 familias pertenecientes a los tres primeros deciles de los municipios de Chalco, Valle de Chalco, Chimalhuacán, Nezahualcóyotl, Valle de Bravo y zona mazahua (FUNSALUD, 2004); pero para el primer trimestre del año 2003 sólo había 2,000 afiliadas llegando solamente

a 8,000 en el mes de septiembre (SSA, 2007). Si las metas de afiliación no se cumplieron fue porque el programa no contó con los suficientes recursos económicos ni humanos (Guevara, 2007), esta situación llevó a la firma de un convenio con el gobierno estatal para subsanar la deficiencia y él pagó la afiliación de familias en las zonas rurales (FUNSALUD, 2004), obligando al personal de campo a cumplir con las metas diarias de afiliación (Pulido, 2007).

La normatividad para la afiliación emitida a nivel nacional se aplicó casi sin ninguna adecuación. El único ajuste fue que en cada uno de los CSU del municipio de Valle de Chalco existió un módulo de Afiliación y Orientación en vez de uno en el Hospital "Ancla" (Portillo, 2007; Guevara, 2007).

La estrategia planteada para la afiliación en las micro regiones determinadas, dio inicio con la difusión previa del programa. Esta actividad se realizó con el personal de campo de los Centros Urbanos (SSEM) (Hernández, 2007). Como primer contacto con la población, el programa se apoyó en ellos, quienes primero se presentaron en la comunidad avisando que pasaría personal a contratar usuarios a un "programa novedoso" (Guevara, 2007). Posteriormente pasó el personal de la SSA repartiendo carteles y trípticos sobre el programa y utilizando el perifoneo. Se tuvo un acercamiento más personal en pláticas con grupos donde se informó sobre el programa, los objetivo y las ventajas programadas (FUNSALUD, 2004).

En el trabajo de difusión y contratación "se insiste en que es un medio de protección financiera útil para evitar gastos o dejar de atenderse por falta de recurso" y se presentan las enfermedades que se encuentran en el (CABEME) especificándoles que teniendo el Seguro Popular no tendrán que pagar, además se les explicó la Carta de derechos (Ortiz, 2006).

Las mayores dificultades se encontraron en la zona mazahua atribuidas a factores sociales como la influencia de los líderes, la desconfianza, el idioma, la falta de comprensión por la edad de las personas y la falta de cultura de prepago. Por otra parte "la gente podía estar convencida de las ventajas del SPS, sin embargo uno de los problemas que existía en todo el estado fue la dificultad para pagar la cuota. Mucha gente vivía en pobreza extrema y no contaba con dinero para pagar aún la cuota más baja ($ 65.00 al semestre) (FUNSALUD, 2004).

En esta etapa, la Secretaría de Salud de la federación tuvo la responsabilidad de la afiliación de las familias, mientras que los servicios médicos fueron ofrecidos por los Servicios Estatales. No todo lo que se ofreció se otorgó, porque en los

Centros de Salud había diferentes necesidades, en realidad se ofreció lo que se tuvo (Portillo, 2007; Hernández, 2007).

El programa tuvo una combinación de recursos financieros. La SSA contrató a personas con nivel licenciatura y les capacitó como promotores (FUNSALUD, 2004; Portillo, 2007; Guevara, 2007).

En los Centros de Salud donde se dieron los servicios, existieron dos modalidades de control en las farmacias sobre medicamentos. En un modelo, se dividieron los medicamentos: unos para la población abierta y otros para los usuarios del SPS. En el otro modelo, no existió una división física pero se llevó el control a través de registro. Según el encargado de la farmacia "la población afiliada tiene privilegios al solicitar el medicamento, ya que la dotación asignada inicialmente a la población es otorgada a los usuarios del programa, lo que no sucede de forma inversa". En los hospitales no había medicamento dispuesto, solamente el necesario para las intervenciones quirúrgicas (Guevara, 2007). "La gente afiliada debía buscar el medicamento en su Centro de Salud, el cual no siempre puede surtirlo." Sobre los servicios "se pretendía que el trato fuera igual para toda la población abierta o asegurada". En cuanto a la referencia y contra referencia no había información en los hospitales y se les negó el servicio a los usuarios (FUNSALUD, 2004; Portillo, 2007).

Sobre el surtimiento de medicamentos "se tenía un sistema de compra y distribución de medicamentos especial para el SPS que operaba junto con Oportunidades. El programa tenía sus propios almacenes, vehículos, sistemas de control de almacenes y de auditoría, prácticamente independientes al Instituto Estatal de Salud ya que funcionó como programa desconcentrado no como programa descentralizado" (Portillo, 2007).

COMENTARIOS FINALES

En el Estado de México son dos los documentos emitidos que reconocen el derecho a la salud establecido en el artículo 4º Constitucional: el Código Administrativo y el Reglamento de Salud (pág. 149). Ambos documentos consienten y contribuyen en lo establecido en la Ley General de Salud sobre la concurrencia de la federación y la descentralización a las entidades federativas en la prestación de los servicios de salud. Para este seguimiento a las acciones del proceso de descentralización se cuenta con el Consejo de Salud. También en estos documentos se reconoce que el gobierno del Estado de México está

obligado a prestar los servicios de salud a través del Sistema Estatal de Salud, estructurado por todas las dependencias públicas y privadas que presten servicios en la entidad; considerando para esto, los requerimientos sanitarios prioritarios y los factores que condicionan y causan daños a la salud.

A semejanza de la Secretaría de Salud Federal, se establece que la Secretaría de Salud del Estado de México (SSEM) tiene a su cargo la regulación de los servicios, pero será el Instituto de Salud del Estado de México (ISEM) el encargado de otorgarlos garantizando el derecho a la protección en salud.

De manera complementaria el documento que dirige las acciones de salud del gobierno, sexenio a sexenio al igual que a nivel nacional es el Programa Estatal de Salud. El programa del periodo 1999–2005 planteó otorgar servicios de salud a toda la población con equidad, calidad y eficiencia; estableciendo políticas como cobertura universal de los servicios de salud, participación de la comunidad en el desarrollo de los programas de salud, fomento en la población de la cultura en salud, fortalecimiento del Sistema Estatal de Salud y realizar acciones preventivas y de diagnóstico temprano.

Con el cambio de administración, el programa del gobierno estatal 2005–2011 a diferencia del anterior sí considera el que aún "no todas las familias del Estado tienen protección financiera en salud". Este programa ya se propone que el total de la población en la entidad cuente con algún tipo de seguridad social en materia de salud, sin importar su condición laboral o socioeconómica, planteando que el Estado de México participará concurrentemente con la Secretaría de Salud Federal, tanto en la consolidación del Seguro Popular como en los estudios que lleven a que este régimen al avance en su operación en la entidad, para garantizar en los próximos años protección financiera y acceso a servicios integrales y de calidad.

Es de notarse que "la identificación del que no todas las familias tienen protección financiera en salud", es retomada del Programa Nacional de Salud del periodo presidencial de Vicente Fox y no de las tendencias que venía desarrollando el Estado de México.

Esta vía de asimilación del Seguro Popular en las políticas de salud del Estado de México se logró primero en la etapa piloto de SPS a través de la firma del acuerdo de colaboración y después en la etapa formal, cuando entró en vigencia la Ley General de Salud en enero de 2004 y al considerar el contenido de los

documentos normativos estatales del área de salud, los cuales declaran un apego al cumplimiento de la Ley General de Salud.

Los servicios se han programado para garantizar por el gobierno estatal, con base en la legislación estatal recientemente emitida como el Código Administrativo, el Reglamento de Salud, el Reglamento Interno de la Secretaría de Salud y el Programa Estatal de Salud 2005–2011. En este último documento el gobierno estatal se plantea participar concurrentemente con la Secretaría de Salud federal, tanto en la consolidación del Seguro Popular como en los estudios que lleven a que este régimen se consolide para garantizar en los próximos años protección financiera y acceso a servicios integrales y de calidad en salud; pero ya introduciendo una nueva modalidad en el otorgamiento de los servicios, porque se pretende inducir "a la población más desprotegida a invertir anticipadamente en servicios de salud, en un seguro de salud popular universal y equitativo y que, garantice calidad en los servicios cubiertos" mientras que la Ley General de Salud dice que se dará exención del pago por el contrato del SPS a la población que pertenezca a los dos deciles más bajos de ingresos.

Otro planteamiento que retoma el PES de lo nacional, es la asignación de los recursos financieros con la demanda y no con la oferta de servicios. El planteamiento ahora es estratégico, en la postura que toma como suya la misma Secretaría de Salud del Estado de México, porque está obligando y condicionando a los servicios de salud locales que forman parte de la propia estructura de los Servicios Estatales de Salud (ISEM) a invertir en ellos, solamente si tienen población afiliada al Seguro Popular, de lo contrario no recibirán recursos. Además si se tiene planeado que toda la población que no cuenta con seguridad social en el territorio mexiquense y que es la población que se ha venido atendiendo a través del Programa Estatal de Salud, entonces por la nueva política estatal en salud, toda esta población tendrá ahora que a realizar pagos anticipados aunque sea "población desprotegida".

La revisión de los documentos estatales, permite ver que a pesar que su fecha de emisión está dentro del periodo de implementación del SPS en la entidad, no aparece en ninguno de ellos y de manera sorpresiva surge en el Programa Estatal de Salud 2005–2011 plasmando las nuevas estrategias propuestas por la política neoliberal del grupo liderado por Soberón.

En cuanto a la estructura de salud, desde la etapa piloto del Seguro Popular, los servicios de salud fueron proporcionados a los contratantes por la propia estructura de salud estatal. Con la entrada en vigor de la Ley General de Salud en

2004 y el cumplimiento de la misma se generó que en el Instituto de Salud del Estado de México (ISEM) creara la Unidad Estatal de Protección Social en Salud el 15 de marzo de 2005, lo que permitió su institucionalización y con todo ello el régimen estatal de protección social en salud. Las funciones de esta Unidad, están dirigidas a la reorientación de la administración a favor del Seguro Popular; sin embargo, los servicios de salud se han venido otorgando a la población con la misma estructura con que contaba el ISEM. Así, las disposiciones expresadas en los documentos emitidos por la estructura del Ejecutivo estatal, permitieron que en la entidad se ejecutara el programa federal de manera vertical y de manera paralela al Programa Estatal de Salud sin utilizar los procesos legales como la participación del Congreso Local.

A diferencia de las variadas opiniones que expresaron expertos en el tema en la fase previa a su formulación y del gran debate que existió en las Cámaras Legislativas, al menos en el Estado de México, no se dio este ejercicio. Esto se debió a que el SPS dio inicio, a través de la firma de acuerdos de colaboración en el año 2002 durante la etapa piloto del programa.

Con esta experiencia y después de su aprobación a nivel nacional, el Seguro Popular se permeó a las políticas estatales de salud. Solamente tuvo una presentación en la Cámara Legislativa Local para dar a conocer a sus miembros, el novedoso programa nacional que se estaba piloteando en los cinco municipios seleccionados (Portillo, 2007) y fue asumido por el ejecutivo estatal plasmándose en el Programa Estatal de Salud 2005-2011.

Esta vía de incorporación del Seguro Popular en las políticas estatales de salud mexiquenses fue posible al cumplirse el contenido de los propios documentos normativos estatales del área de salud, los cuales indican un apego al cumplimiento de la Ley General de Salud, documento en el cual se expresa la disciplina de los Servicios de Salud Estatales para cumplir en ella lo expresado y generando con ello cambios en lo normativo y estructural en la entidad.

BIBLIOGRAFÍA

Abrantes Pêgo, Raquel y Célia Almeida (2002), *Ámbito y papel de los especialistas en las reformas en los sistemas de salud: los casos de Brasil y México*, Working paper, núm. 299, septiembre.

CONASA (2002), *Secretaría de Salud*, XVIII Reunión Ordinaria, IV Época, diciembre, Chiapas.

_____ (2003), *Secretaría de Salud*, X Reunión Ordinaria, IV Época, mayo, Zacatecas.

_____ (2006), *Secretaría de Salud*, XXIV Reunión Ordinaria, IV Época, noviembre, Distrito Federal.

FUNSALUD (s/f), *La salud de México: 2006/2012*, México.

FUNSALUD (1997a), *Economía y Salud: propuesta para el avance del sistema de salud en México*, México, FUNSALUD.

FUNSALUD (1997b), *Observatorio de la Salud "El Pluralismo Estructurado"*, México.

FUNSALUD (2001), *La reforma de salud en México. Economía y salud*, Documentos para el análisis y la convergencia, núm. 18, México.

GEM (2000), "Decreto número 156" en *Gaceta de Gobierno*, Toluca.

_____ (2001), "Decreto número 41" en *Gaceta de Gobierno*, Toluca.

_____ (2001a), "Reglamento de Salud del Estado de México" en *Gaceta de Gobierno*, Toluca.

_____ (2002), "Código Administrativo del Estado de México. Artículo 2.8" en *Gaceta de Gobierno*, Toluca.

_____ (2005), *Reglamento Interior de la Secretaría de Salud*, Toluca.

Guevara Vázquez, José Alberto (2007), Primer responsable del programa de orientación del SPS en el Estado de México. Entrevista.

Hernández Mendoza, Virginia (2007), Primer responsable del programa de afiliación al SPS en el Estado de México. Entrevista.

ISEM (2005), *Estimaciones de población 2000-2030*.

_____ (2005a), *Manual de organización para Coordinaciones Municipales*.

_____ (2005b), *Manual General de Organización del Instituto de Salud del Estado de México*.

_____ (2006), *Manual de organización tipo de Jurisdicción Sanitaria*.

INSP (2005), *Siete perspectivas*, Instituto Nacional de Salud Pública.

Laurell, Asa Cristina (2007), Ex secretaria de Salud del Gobierno del Distrito Federal e Integrante del Consejo Nacional de Salud. Entrevista.

Ortiz, Mauricio (2006), *El Seguro Popular: una crónica de la democracia mexicana*, México, Biblioteca de la salud.

Portillo Ponce, Francisco Javier (2007), Primer responsable del SPS en el Estado de México. Entrevista.

Pulido Vázquez, Irma (2007), Médica afiliadora en la etapa piloto. Entrevista.

Secretaría de Salud (SSA) (1986), *Acuerdo que establece la integración y objetivos del Consejo Nacional de Salud*, 25 marzo, México, Diario Oficial de la Federación.

_____ (2001), *Programa Nacional de Salud 2001-2006*, México.

_____ (2002), *Acuerdo de Coordinación entre la Secretaría de Salud y el Estado de México*, México, D.F, Diario Oficial de la Federación.
_____ (2002a), *VIII Reunión Ordinaria*, IV Época, 17 y 18 de diciembre, Chiapas.
_____ (2003), *Acuerdo por el que la Secretaría de Salud da a conocer las reglas de operación e indicadores de gestión y evaluación del programa Salud para Todos (Seguro Popular de Salud)*, 04 julio, Diario Oficial de la Federación.
Secretaría de Salud (SSA) (2004a), *Ley General de Salud, artículo 77 bis. 1*, México.
_____(2004b), *Ley General de Salud, artículo 77 bis 2*, México.
_____ (2004c), *Ley General de Salud, artículo 77 bis 3*, México.
_____ (2004d), *Ley General de Salud, artículo 77 bis 4*, México.
_____ (2004e), *Ley General de Salud, artículo 77 bis 5*, México.
_____ (2004f), *Reglamento de la Ley General de Salud en materia de Protección Social en Salud. Artículo 71*, 05 de abril, Diario Oficial de la Federación.
_____ (2004g), *Reglamento de la Ley General de Salud en materia de Protección Social en Salud. Artículo 73*, 05 de abril, Diario Oficial de la Federación.
_____ (2004h), XIII Reunión Ordinaria, IV Época, 25 y 26 de junio de 2004, Nayarit.
_____ (2005), *Acuerdo de Coordinación entre la Secretaría de Salud y el Estado de México*, México, D.F, Diario Oficial de la Federación.
SSEM (2002), "Reglamento Interior de la Secretaría de Salud del Estado de México" en *Gaceta de Gobierno*, Toluca.

Publicaciones periódicas

Cimac (2003a), "Enterrará el seguro popular a la seguridad social, privatización disfrazada, afirman candidatos a diputados" Martínez M., corresponsal. Cimac Noticias. junio 10, disponible en: http//www.cimacnoticias.com.mx/noticias/03jun/03061007.html
Cimac (2003b), "Avanza privatización del sector Salud en México. Con el Seguro Popular inicia la segunda etapa No es casual el abandono" Martinez M., corresponsal Cimac Noticias. agosto 05, disponible en: http://www.cimacnoticias.com.mx/noticias/03ago/s03080501.html
Imagen médica (2001), "Julio Frenk, el secretario ficción. La salud y el primer año mágico". Cardona V., corresponsal. Imagen Médica. diciembre 21, disponible en: http://www.imagenmedica.com.mx/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=553:julio-frenk-el-secretarioficcion&catid=107:diciembre-2001 [Consultado el 18 de octubre de 2013].

Imagen médica (2003a), junio.
Imagen médica (2003b), octubre.
La Jornada (2000), 2 de diciembre.
La Jornada (2001), 12 de diciembre.
La Jornada (2003), 21 mayo.
La Jornada (2004), sábado 25 de septiembre.

Los Derechos Humanos hacia una nueva gobernanza: el derecho a la no discriminación en México y el impacto de la participación de la sociedad civil en los Derechos Humanos de la diversidad sexual

Carlos Fonseca Hernández
Ma. Luisa Quintero Soto

INTRODUCCIÓN

Dos elementos han sido fundamentales para el avance de los Derechos Humanos en México, por un lado, el Sistema Internacional de los Derechos Humanos, y por otro, la participación de la sociedad civil en la lucha por estos derechos. En el primero, México ha firmado la mayoría de las convenciones, pactos, cartas, etcétera, de las Naciones Unidas que promueven los Derechos Humanos; incluso la Constitución de 1917 es pionera en el mundo por defender los derechos sociales de los trabajadores, en el artículo 127. De este modo se observa que el avance internacional de los Derechos Humanos afecta positivamente a México. Por otro lado, a nivel interno, las movilizaciones sociales a favor de las mujeres, los indígenas, los desaparecidos, los homosexuales, los discapacitados, los trabajadores, etcétera, también han contribuido al debate parlamentario para la formulación de leyes.

Desde el punto doctrinal, los Derechos Humanos son el conjunto de normas jurídicas que imponen deberes al Estado y conceden facultades a las personas, provistas de sanciones para asegurar su efectividad. La participación ciudadana ha hecho que el Estado también proteja los derechos sexuales y reproductivos de la población con un enfoque basado en la igualdad, la libertad y la libre elección. Sin embargo, a pesar de los avances en materia de Derechos Humanos a nivel federal y en el Distrito Federal, en otras entidades se notan marcadas diferencias, en casos como la penalización del aborto.

Por otro lado, los derechos sexuales y reproductivos se refieren a la libertad de las personas para regular su propia sexualidad y capacidad reproductiva, así como a exigir que los hombres y las mujeres asuman las responsabilidades y consecuencias del ejercicio de su sexualidad. Estos derechos se basan en el reconocimiento libre y responsablemente, de si se desea o no tener hijos, el número de éstos, el espaciamiento de los nacimientos, así como disponer de la información y los medios para alcanzar el nivel más elevado de salud sexual y reproductiva. También incluye su derecho a adoptar decisiones relativas a la sexualidad o la reproducción sin sufrir discriminación, coacciones violencia, de conformidad con lo establecido por los Derechos Humanos.

DISCRIMINACIÓN POR PREFERENCIAS E IDENTIDADES SEXUALES

Los estudios de género consideran que los roles sociales que se asignan a hombres y mujeres están determinados por construcciones sociales. Estas atribuciones sociales constituyen el rol de género que les toca desempeñar. Si se nace hombre se está destinado a la producción y al ámbito público; mientras que si se nace mujer se está destinada a la reproducción, al cuidado de la familia y al ámbito privado de la vida doméstica. Las relaciones entre los géneros masculino y femenino están basadas en la subordinación y en la desigualdad. Por lo que aquello conocido como hombre y como mujer no son realidades naturales, sino culturalmente construidas. Sin embargo, la cultura crea identidades y significados diferenciados, partiendo de cuerpos sexuales, presuponiendo cierta orientación del deseo y mostrando esas diferencias traducidas en desigualdades.

En el ámbito de la sexualidad, Foucault (1990) asegura que al interior de las sociedades modernas tienen lugar procesos diversos, complejos y contradictorios, a lo que llama dispersión de las sexualidades, donde la homosexualidad, bisexualidad, lesbianismo, heterosexualidad, travestismo, transexualidad y transgenerismo, son algunas manifestaciones de este proceso. La dispersión de la sexualidad choca con las concepciones tradicionales del género y las regulaciones sociales, morales y políticas, dando lugar a conflictos en torno a lo que se considera como normal y anormal en el ámbito de la sexualidad.

En sociedades como la nuestra, las personas que manifiestan o son identificadas con alguna preferencia sexual o expresión del género distinta a las que socialmente se consideran naturales, normales, aceptadas o correctas se encuentran en condiciones de vulnerabilidad y discriminación (Brito, 2007). La discriminación, en tanto mecanismo estructural de exclusión, se encuentra presente en todos los

ámbitos de la vida social, por ello, las prácticas discriminatorias pueden darse tanto en los espacios públicos como en los privados y afectar la vida de las personas en múltiples formas.

En el caso de las preferencias sexuales y de las diversas formas de identidad/expresión de género, la gente se ve expuesta a tratos discriminatorios en todos los ámbitos de su vida concreta –como el laboral, de salud, educación y político–, así como también en sus relaciones personales, de familia y pareja, llegando a ser amenazada su seguridad personal.

Cuando las personas se manifiestan o son identificadas como lesbianas, bisexuales, *gays*, travestis, transexuales o transgéneros, se encuentran en condiciones de marginación y discriminación, lo cual viola los términos establecidos por la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, en la medida que la discriminación por preferencia sexual e identidad/expresión de género conlleva una estigmatización integral de las personas a quienes se condena por la vía del prejuicio moral. Resulta comprensible la amplitud y virulencia que alcanzan los tratos injustos y arbitrarios hacia este grupo poblacional. Quizá sea este caso en el cual la discriminación se deja sentir con más fuerza a partir del establecimiento de fronteras rígidas entre lo que se concibe como la norma de conducta y lo que es una desviación de la misma (Brito, 2007).

La Comisión Internacional de Derechos Humanos de Gays y Lesbianas (IGLHRC, por sus siglas en inglés) plantea en el documento *Minorías sexuales y el trabajo del relator especial de las Naciones Unidas sobre tortura*, de 2001, cuatro formas de tortura, abuso y tratos inhumanos que enfrentan las minorías sexuales:

1. *Abuso y malos tratos por parte de la policía y otras autoridades*. Se refiere a los arrestos arbitrarios y abusos físicos. Se incluyen también las leyes o reglamentos que pueden favorecer el abuso, la tortura y los malos tratos por parte de las autoridades. Incluso, contempla casos en que se prohíbe jurídicamente cualquier preferencia sexual o identidad/expresión de género distinta de la convencional, lo cual se suele castigar por medio de las "leyes contra la sodomía" y se llega a imponer incluso la pena de muerte.
2. *Condiciones de detención*. Se refiere a las situaciones particularmente inhumanas que enfrentan las minorías sexuales cuando son detenidas/os e ingresan en cualquier instalación policiaca.

3. *Impunidad*. La falta de atención, seguimiento y castigo por parte del Estado, de las prácticas de tortura, abuso y malos tratos que infligen la policía y otras autoridades a los miembros de las minorías sexuales, alienta y promueve su continuidad.
4. *Abusos médicos*. Se producen especialmente en dos formas: una es la *patologización* de las preferencias sexuales y las diversas formas de identidad/expresión de género, considerándolas como enfermedades que requieren ser curadas (a pesar de que la Asociación Mundial de Psiquiatría ya no las considera como tales desde 1971), y la otra es la negación de los servicios de salud.

Amnistía Internacional (2001) plantea en su documento *Crímenes de odio, conspiración del silencio. Tortura y malos tratos basados en la identidad sexual*, que la violación de los Derechos Humanos de las minorías sexuales es un problema que se presenta en todo el mundo, en diversas formas y con diferentes alcances. A veces se persigue y se somete a actos violentos a los *gays*, lesbianas, bisexuales y transexuales porque se les considera "fuera de la ley del género"; pero las formas en que se manifiesta esta violencia pueden variar enormemente. La vulnerabilidad de estas personas ante la violencia también depende de factores como el género, el origen étnico y la situación económica. Estos mismos factores pueden afectar, asimismo, al acceso que tengan las víctimas a la justicia.

En casi todo los países del mundo, la vida de *gays*, lesbianas, bisexuales y transexuales está limitada por una telaraña de leyes y prácticas sociales que les niegan el disfrute, en condiciones de igualdad, del derecho a la vida, a la libertad y a la integridad física, así como otros derechos fundamentales como la libertad de asociación, la libertad de expresión y los derechos a la vida privada, al trabajo, a la educación y a la atención médica. Aunque el grado de institucionalización de esta discriminación varía de un país a otro, no hay casi ningún lugar en el mundo donde estas personas sean tratadas con plena igualdad ante la ley.

La sociedad mexicana está estructurada en torno a una cultura tradicional y conservadora, pero inevitablemente tocada por la modernidad y las dinámicas que ésta produce; en ella se desarrollan procesos sumamente complejos y contradictorios, donde las desigualdades sociales y económicas son el principal problema. En México prevalece un abismo en el cumplimiento de las leyes, la permanencia de instituciones deficientes, órganos de procuración de justicia marcados por la impunidad, entre muchos otros problemas. En este contexto, la

discriminación por preferencia sexual e identidad/expresión de género presenta características y dimensiones sumamente complicadas (Brito, 2007).

El efecto de la discriminación puede ser muy grave y en ocasiones mortal. Los crímenes de odio contra los homosexuales manifiestan que la mentalidad discriminadora no sólo busca aislar o marginar a quien considera diferente, sino que puede llegar al deseo de aniquilamiento, en la medida en que lo distinto parece representar una amenaza para sus propios valores y creencias.

Según el *Informe de Crímenes de Odio por Homofobia* (Letra S, 2011), entre enero de 1995 y junio de 2009, en México se registraron 705 crímenes de odio por homofobia, de los cuales, 605 han sido cometidos en contra de hombres, 22 en contra de mujeres y 78 contra personas transgénero o transexuales. Sin embargo, por la dificultad de mostrar las cifras exactas, se calcula que 2 mil 51 personas han sido asesinadas por tener una preferencia sexual distinta a la heterosexual. Las entidades en donde mayor número de crímenes se han cometido son el Distrito Federal con 196, el Estado de México con 91, Michoacán con 77, Nuevo León con 53 y Jalisco con 37.

El uso de arma blanca fue el más común para cometer este tipo de delito. 144 crímenes fueron perpetrados con armas punzocortantes. El estrangulamiento es la segunda forma más común de accionar de los victimarios, ya que se tiene registro de 86 víctimas en este rubro. El lugar donde se cometieron la mayoría de los crímenes fue el domicilio de la víctima, 176 casos; seguido por la calle, 79, y los hoteles, 28.

En el Distrito Federal, la delegación Cuauhtémoc encabeza la lista de las demarcaciones en donde más asesinatos por odio se han cometido. La cifra es de 38, y continúa Benito Juárez con 15. En el Estado de México, el municipio que reporta el mayor número de casos es Ecatepec de Morelos, con 14; seguido por Naucalpan con 9, ambos en el área conurbada de la Ciudad de México.

Según Letra S (2011), la Secretaría de Vinculación, con la Sociedad Civil e Incidencia en Políticas Públicas de la CDHDF, informó que de enero de 2009 a diciembre de 2010 se presentaron 93 quejas presuntamente violatorias de Derechos Humanos a miembros de la comunidad lésbico, gay, bisexual, transexual, travesti, transgénero e intersexual (LGBTTTI). En tanto que la Subdirección de Información de la CDHDF, en 2009, reportó 36 quejas y otras 57 en 2010, con un incremento de 58 por ciento en cuanto a incidencia de violaciones a los Derechos

Humanos de las personas LGBTTTI. El derecho humano más vulnerado fue el de igualdad ante la ley y no discriminación, con 50 quejas.

LA DISCRIMINACIÓN EN MÉXICO

La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación manifiesta que por discriminación se entiende toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas. La discriminación es un fenómeno de relaciones entre diversos grupos sociales y tiene su raíz en las opiniones y creencias que un grupo tenga sobre otro. Puede ser discriminada una parte interna de la sociedad, como el caso de las mujeres, las personas con discapacidad, los adultos mayores, los homosexuales, lesbianas, etcétera, o pueden ser un elemento externo, tal es el caso de extranjeros, inmigrantes, entre otros.

La identidad social se forma a través de la separación, de establecer la diferenciación de uno mismo con las demás personas. A través de la idea de la exclusión, la mente va apartando a los "otros" a través de estereotipos, categorías y prejuicios, asignándoles juicios de valor que conducen a la discriminación. Foucault (1990) explica el modo de producción de los discursos, mediante procedimientos de exclusión, por los cuales se determina lo prohibido, la separación y el rechazo; a través de a) las oposiciones razón-locura y normal-anormal; b) los mecanismos de control del discurso y, c) la determinación de los sujetos que pueden hablar.

En el mismo texto pone en evidencia nuestro temor a lo que todo discurso tiene de violento, de discontinuo, de batallador, de desorden y murmullo, y nos impele a restituir su carácter de acontecimiento, a replantear nuestra voluntad de verdad y a borrar la tiranía del significante, de aquello unívoco que *significa*, que tiene en sí, atrapado, un único significado. Foucault también explica que ante los mecanismos de dominación del discurso también surgen otros mecanismos de resistencia ante el poder dominante. Brogna (2007) señala que esta resistencia se observa en la declaración "*Eppur si muove*" de Galileo Galilei cuando debió firmar el documento en el que aceptaba que la Tierra era el centro inamovible del universo.

El asunto de la discriminación está relacionado con el tema del poder. El grupo que goza de mayor poder discrimina a otro a través de la asignación de estigmas, con la idea, que tiene el derecho de hacerlo. Sin embargo, la persona que discrimina es en realidad el sujeto desviado, porque deteriora la convivencia y afecta directa o indirectamente la vida cotidiana de todas las personas. En este sentido, la persona que discrimina está dando información sobre sí misma, no sobre la persona o grupo a quien está asignando el estigma. La discriminación es un mecanismo de poder y no sólo lo sufren de manera exclusiva las minorías, pues grupos sociales tan numerosos como las mujeres y los niños son particularmente objeto de discriminación. Tan marcada es la discriminación que se manifiesta hacia ciertos grupos que se han acuñado conceptos que definen el tipo de discriminación que prevalece hacia ellos, tales como el machismo, la homofobia, el racismo y la xenofobia.

En México manifestarse, identificarse o ser asociado/a con una preferencia sexual no convencional coloca a las personas en condiciones de vulnerabilidad y las expone a diversos riesgos, situaciones de discriminación y violaciones a los Derechos Humanos. Se debe decir con claridad que, en este país, lesbianas, gays, bisexuales, travestis, transexuales y transgéneros se encuentran en diferentes situaciones de desventaja inmerecida y tienen que enfrentar en la vida cotidiana diversas clases de problemas por motivo de su preferencia sexual o su identidad/expresión de género, lo cual los coloca en condiciones de vulnerabilidad y les impide la apropiación y ejercicio pleno de sus derechos fundamentales. Al final, lo que se vulnera es su dignidad humana, con todo lo que ello implica.

La Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred, 2005), toca diversos aspectos relacionados con la discriminación hacia homosexuales, de los cuales destacamos los siguientes:

1. Sobre la proporción de personas que no estarían dispuestas a permitir que en su casa vivieran otras con determinadas características, la mayoría contestó que no viviría con homosexuales (48.4%).
2. De los grupos que han sufrido algún acto de discriminación por su condición en el último año, los homosexuales son la mayoría (42.8%).
3. De quienes se han sentido más discriminados en el trabajo, los homosexuales son los segundos (40.1%), después de las personas con discapacidad (53.4%).

4. Cuando se pregunta a qué persona elegiría para un trabajo si tuviera como opción a dos igualmente capacitadas, sólo 11% respondió que elegiría a una persona homosexual.

Los datos de *La Segunda Encuesta Nacional de Discriminación,* realizada por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred, 2011), pone de manifiesto que la discriminación sigue siendo un problema pendiente en México. Esta encuesta muestra que:

- Las personas no estarán dispuestas a permitir que vivieran en sus casas las siguientes minorías: lesbianas con un 47%, homosexuales 46%, enfermos de sida 39%.
- Las minorías más aceptadas son discapacitados con cerca del 80%, luego otras personas de otra religiones diferentes a la católica con 64%.
- La percepción de los derechos humanos que menos se respetan en México son los de los indígenas 44.1%, y posteriormente los homosexuales con un 42.4%, luego los migrantes con 40.8%. Los que se creen que son los más respetados son los derechos de los niños con 42.2%, los de los jóvenes con 35% y las personas no católicas con 34.3%.
- El principal problema que enfrentan los homosexuales es la discriminación con un 53%; en cambio, la dificultad para encontrar el empleo es el principal problema para los jóvenes, los adultos mayores y los discapacitados con un 34.5%, 36% y 27.5% respectivamente. En tanto, para los indígenas es la discriminación, con un 19.5%. Para las personas que realizan el trabajo doméstico la discriminación es más grave, pues declaran sufrir abuso, maltrato y humillación en un 19%.

EL DERECHO A LA NO DISCRIMINACIÓN EN MÉXICO

Hasta antes de 1990, cuando se creó la Comisión de Derechos Humanos, en México se negó rotundamente que la discriminación fuera uno de los grandes pendientes que afectara a la sociedad, debido principalmente: 1) al interés económico y político de un determinado grupo social que se viera beneficiado por una estructura social sumamente desigual y discriminatoria, y 2) a una deficiente comprensión del fenómeno de la discriminación por parte de la sociedad.

Sin embargo, las movilizaciones sociales de las décadas de los 70, 80 y 90 por la reivindicación de los derechos de las mujeres, los homosexuales, las lesbianas, los pueblos indígenas y las personas con discapacidad, hizo patente la discriminación

que sufren miles de mexicanos en el goce de sus Derechos Humanos. Igualmente, la presión mundial por la firma de tratados sobre Derechos Humanos, a través de las conferencias mundiales sobre racismo, xenofobia y otras formas de intolerancia, hizo que el gobierno mexicano abordara el tema de la desigualdad y la discriminación.

Sin embargo, hasta el 2001 se integra la cláusula de No Discriminación en el Artículo Primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como parte del bloque de reformas en materia indígena, que desencadenó un conjunto importante de reformas legislativas y administrativas para crear el marco jurídico necesario para hacer efectivo el derecho a la No Discriminación en México. Entre esas reformas destaca la aprobación de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de 2000; la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres de 2001; la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores de 2002; la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación de 2003; la constitución del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación CONAPRED; la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas de 2003; la Ley General de Desarrollo Social de 2004; la Ley General de Personas con Discapacidad de 2005; la integración de la no discriminación en los códigos penales del Distrito Federal, Veracruz y Aguascalientes; la integración del derecho a la no discriminación como uno de los rubros estratégicos del Programa Nacional de Derechos Humanos de 2005; la Ley para el Cambio de Sexo en el Distrito Federal de 2008 y la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos de 2011.

El 9 de junio de 2011 fue promulgada, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Reforma en Materia de Derechos Humanos, considerada la mayor ampliación en la materia en décadas, que prohíbe discriminar específicamente por preferencias sexuales. Anteriormente, en la Constitución sólo estaba escrito que se prohibía discriminar por preferencias, sin especificar que fueran sexuales. Actualmente el párrafo completo se lee: "Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas".

Incluso, el título del capítulo I es "De los Derechos Humanos y sus Garantías", elevándose a rango constitucional los Derechos Humanos reconocidos en los

tratados internacionales. Estos cambios son fundamentales porque otorgan la facultad de investigación a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre alguna violación a los mismos.

En resumen, los cambios más importantes en materia de Derechos Humanos en la Constitución son:

- La facultad de investigación a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), que anteriormente tenía exclusivamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).
- Que nadie puede ser marginado ni discriminado por sus preferencias sexuales, y que el ejercicio de los derechos humanos no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos que marque la Carta Magna. Con ello, se prohíbe toda exclusión por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil u otra que atente contra la dignidad humana.
- Se instaura la obligación de las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos según los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.
- La aplicación de la norma más favorable a la persona para garantizarlos.
- Las obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y reparar sus violaciones por parte de todas las autoridades.
- La inclusión del respeto a los derechos humanos en la educación, en la organización del sistema penitenciario y en la política exterior.
- El derecho de solicitar asilo en casos de persecución por motivos políticos, así como el reconocimiento de la condición de refugiado por razones humanitarias.
- La prohibición de celebrar tratados o convenios que afecten derechos humanos.
- La modificación del Artículo 33 para reconocer el derecho de audiencia de las personas extranjeras que se pretenda expulsar del territorio nacional.
- El fortalecimiento de los organismos públicos de Derechos Humanos y las facultades expresas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) para ejercer acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales, estatales y del Distrito Federal que vulneren derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales.

CONCLUSIONES

Aunque el andamiaje jurídico básico para hacer efectivo el Derecho a la No Discriminación ya está asentado, quedan todavía tres grandes retos por delante:

1. La puesta en marcha de los instrumentos jurídicos para reducir el gran abismo que aún existe entre los estándares jurídicos de la no discriminación y la realidad que viven miles de mexicanos.
2. La habilitación de una política económica que tenga por objeto reducir la pobreza y la enorme desigualdad de oportunidades que hoy los mexicanos enfrentamos en el goce y ejercicio de nuestros derechos.
3. La consolidación de una cultura de la no discriminación a través de programas educativos formales e informales (De la Torre, 2007).

Igualmente, se reconoce la necesidad de acciones afirmativas en las políticas públicas y el desarrollo legislativo para proteger los derechos de otros grupos en situación de vulnerabilidad como las personas con VIH/Sida, las que tienen preferencia sexual distinta a la heterosexual, migrantes, jornaleros agrícolas y personas que padecen algún tipo de enfermedad psicológica.

Los Derechos Humanos y en especial el de No Discriminación son parte de un juego en el campo social que tiene numerosos frentes de lucha. Por lo cual se identifica, además, la necesidad de construir indicadores para descubrir tendencias discriminadoras, de exclusión o desigualdad, así como de evaluar el compromiso formal o real de los Estados, demuestra que están lejos de ser productos de un consenso universal y que, en una sociedad como la mexicana, a los factores reales de poder les conviene seguir con la desigualdad imperante.

Si tuviéramos un discurso respetuoso de los Derechos Humanos, una cultura real de la igualdad, no se requerirían de instituciones para imponerse. Sin embargo, como vivimos en una sociedad con estos problemas, se plantea la necesidad de operar sobre los niveles normativo, de políticas públicas y de acciones colectivas o legales, con el objetivo que podríamos llamar de *vigilancia* de la intencionalidad estatal y el cumplimiento social.

Es necesario tener una legislación en materia de Derechos Humanos, pero también es importante reconocer que antes de ser leyes, las leyes son ideologías. En el imaginario social una ley es su concretización donde la ideología de la igualdad ha vencido, se ha impuesto sobre la ideología de la discriminación. Es

importante reconocer si en el espacio simbólico de lo jurídico, aun transformadas en leyes, las ideologías no continúan siendo ideologías y como tales las vemos resistidas, boicoteadas, cuestionadas, silenciadas desde otras esferas de lo social.

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez Tostado, Luis G. (2011), "Discriminación en México: resultados de la 2ª Encuesta Nacional de Discriminación" en *El Sol de México*, sábado 23 de abril.

Amnistía Internacional (2001), *Crímenes de odio, conspiración del silencio. Tortura y malos tratos basados en la identidad sexual*, AI, Madrid.

Arriaga, C. *Los derechos sexuales y reproductivos*, disponible en: www.andar.org.mx/docs_pdf/D.SEX.REP..ADOLES.pdf, [consultado el 20/10/2010].

Brito Domínguez, Myriam (2007), "Género, diversidad sexual y discriminación", en *Siete enfoques: trabajos finalistas del Diplomado sobre derecho a la no discriminación*, México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México/Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Brogna, Patricia C. (2007), "Los juegos de verdad en el discurso jurídico de la igualdad: Notas sobre los derechos humanos y el derecho a la no discriminación de las personas con discapacidad" en *Siete enfoques: trabajos finalistas del Diplomado sobre derecho a la no discriminación*, México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación/Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México/Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Cervantes, David (2005), "Estado del arte sobre comportamiento sexual adolescente" en *Revista Electrónica del Instituto Psicología y Desarrollo.*

Chávez, Mayra Jana Petrzelová y Zapata Joel (2009), *Actitudes respecto a la sexualidad en estudiantes universitarios*, Enseñanza e Investigación en Psicología.

Checa, S. y M. Rosenberg, *Sobre derechos reproductivos y su relación con la violencia social*, en www.iigg.fsoc.uba.ar/conflictosocial/.../violencia/04_CHECA,%20ROSEMBERG,%20Sobre%20derechos%20repro [consultado el 19/09/2010].

Comité Consultivo Nacional de Normalización de Regulación y Fomento Sanitario (1994), *Norma Oficial Mexicana NOM-095-SSA1-1994 que establece las especificaciones sanitarias del Dispositivo Intrauterino "T" de cobre modelo 380A.*

Comité Consultivo Nacional de Normalización de Servicios de Salud (1993), *Norma Oficial Mexicana, NOM 005-SSA2-1993, De los Servicios de Planificación Familiar.*

Comité Consultivo Nacional de Normalización de Servicios de Salud (1993), *Norma Oficial Mexicana NOM-007-SSA2-1993. Atención de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio y del recién nacido. Criterios y procedimientos para la prestación del servicio.*

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2004), *Carpeta Informativa*, México, Conapred.

Contró, Mónica *Derechos sexuales: niños, niñas y adolescentes* disponible en: www.law.yale.edu/documents/pdf/.../SELA09_GonzContro_PV.pdf [consultado el 24/10/2010].

De la Torre Martínez, Carlos (2007), "Introducción" en *Siete enfoques: trabajos finalistas del Diplomado sobre derecho a la no discriminación*, México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación/Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México/Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Delors, Jacques *et al.* (1995), *La educación encierra un Tesoro*, UNESCO.

Foucault, Michel (1990), *El orden del discurso*, España, Tusquets.

García Roche René *et al* (2006), "Comportamiento sexual y uso del preservativo en adolescentes y jóvenes de un área de salud" en Revista Cubana de Medicina General Integral.

Gay and Lesbian Human Rights Commission (2001), *Sexual Minorities and the Work of the United Nations. Special Rapporteur on Torture*, Ginebra, IGLHRC.

Los derechos sexuales y reproductivos de las personas adolescentes y jóvenes (2005), disponible en: www.paho.org/english/hdp/hdw/adolescents.pdf [consultado el 22/10/2010].

Maorenzic, Mónica (2007), *Los derechos reproductivos en los compromisos internacionales del gobierno de México.*

NotieSe, Salud, Sexualidad, Sida (2011), *Informe de crímenes de odio por homofobia*, [en línea] Comisión Ciudadana contra los Crímenes de Odio por Homofobia, disponible en: http://www.notiese.org/notiese.php?ctn_id=4902, [consultado el 14/10/2011].

OMS (2005), *VIH, Adolescentes y Jóvenes: la OMS interviene*, disponible en: www.paho.org/spanish/ad/fch/ca/sa-VIH.noviembre.pdf [consultado el 25/10/2010].

Pardiñas, Rosa Maía *Derechos reproductivos y equidad de género*, CODHEM, núm. 116-119, disponible en: www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/.../pr26.pdf [consultado el 24/10/2010].

Population Council, *Los y las jóvenes y su derecho a la planificación familiar*, disponible en: www.popcouncil.org/pdfs/InformJovenes1.pdf [consultado el 19/10/2010].

Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (2005), México, Conapred/Sedesol.

P*rograma de Formación de Formadores/as en Perspectiva de Género y Salud. Salud Sexual y Reproductiva*, núm. 1-24 disponible en: www.msc.es/organizacion/sns/.../pdf/equidad/13modulo_12.pdf [consultado el 24/10/2010].

Serret, Estela (2001), "Género y feminismo" en *Diálogo y debate*, núms. 15-16, enero-julio, p. 88.

Scharager, J, M. Zuzulich y P. Reyes, *Estrategia de promoción de la salud en población universitaria: una actividad docente como estrategia de promoción en jóvenes universitarios de la Pontificia Universidad Católica de Chile*, disponible en: www2.uacj.mx/.../-Estrategia%20de%20promocion%20de%20la%20salu [consultado el 25/10/2010].

Unidad de Salud del Niño y del Adolescente Área Salud Familiar y Comunitaria (2006), *Definiciones del empoderamiento desde la perspectiva de las adolescentes*, OPS/OMS.

Valdespino, José Luis *et al.* (2007), *Prevalencia de infección por VIH en la población adulta en México: una epidemia en ascenso y expansión.*

World Health Organization (1998), *Promoción de la Salud. Glosario*, núm. 1-35, disponible en: www.bvs.org.ar/pdf/glosario_sp.pdf [consultado el 22/10/2010].

La profesionalización de los servidores públicos en la región oriente del Estado de México

Rafael Cedillo Delgado

INTRODUCCIÓN

La Administración Pública municipal tiene como premisa importante que los servidores públicos cuenten con el perfil idóneo, la preparación y experiencia para desempeñar sus funciones. Tal situación en los hechos no es verídica, pues en la integración de las administraciones municipales se dan prácticas como el amiguismo, el pago de compromisos contraídos y la contratación de personal improvisado. Con tales elementos tenemos ayuntamientos que no funcionan de manera eficiente y eficaz, ni cumplen con el objetivo para el que fueron constituidos: dar buen servicio a la comunidad.

La región oriente del Estado de México, que se encuentra formada por 13 municipios, en su mayoría con características semiurbanas y rurales, tradicionalmente se encuentra administrada por personal que no cuenta con la experiencia y preparación para efectuar de buena forma las actividades que se realizan en los ayuntamientos.

Si bien es cierto que muchos de los presidentes municipales y directores de las diferentes dependencias cuentan con estudios mínimos de Licenciatura, ello no implica que tengan experiencia y cuentan con la preparación para realizar las funciones que la responsabilidad pública les exige. La integración de la administración municipal en esta región mexiquense se da conforme a los

compromisos contraídos en las campañas electorales y no con base en el perfil, la preparación y experiencia de los servidores públicos.

Si agregamos a este proceso las constantes alternancias, que se han presentado en la última década, podemos entender por qué la permanencia en los cargos es limitada. El presidente municipal que accede al poder por un partido distinto al que estaba gobernando lo hace seleccionando personal nuevo que sustituye al que ya estaba en funciones, mismo que generalmente no cuenta con experiencia ni con el perfil idóneo para en cada uno de los cargos.

Ante dicho panorama, este capítulo tiene como objetivo señalar algunas características de los servidores públicos que integran los ayuntamientos de la región oriente. La base empírica[1] en que se sustenta el estudio son investigaciones de tesis que se han realizado sobre la administración municipal de la zona; los tópicos son variados pero se centran en aspectos de la profesionalización como el ingreso, la capacitación y permanencia en la administración municipal.

A manera de hipótesis se establece que los alcaldes municipales y la mayoría de los directores de las diferentes áreas en la región oriente del Estado de México son personas con buena preparación académica, pues cuentan con nivel de Licenciatura; sin embargo, un gran número de los servidores públicos no cuentan con el perfil adecuado para su cargo y el personal es elegido entre los partidarios de la fuerza política que gobierna. Los criterios, básicamente, son compromisos y lealtades adquiridas durante las campañas electorales, de tal forma la capacitación parece ser innecesaria, pues el cambio constante de personal, cada tres años, hace que no haya acumulación de experiencia y desarrollo constante en la administración municipal.

El trabajo está organizado en tres apartados. En la primera parte se hace una breve revisión de las características de profesionalización de los servidores públicos en el ámbito municipal, en ella se señalan las premisas básicas para implementar el servicio civil de carrera. En el segundo punto se hace un examen de las características político-administrativas de los municipios de la región oriente del Estado de México, se subraya el factor de alternancia por su influencia en la escasa capacitación de los servidores públicos. Finalmente se hace un análisis de los criterios de ingreso para el personal de las administraciones municipales,

[1] Se agradece la colaboración para la preparación de este trabajo a la estudiante Sandra Ximena Ruda Cárdenas de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, como parte de su Servicio Social.

en el contexto de la alternancia, y se valoran otros factores que inciden en la profesionalización de los servidores públicos.

LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

En el año 2003 se aprobó la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, que busca conformar una Administración Pública caracterizada por la profesionalización. A decir de Poun la profesionalización se constituye como un instrumento que estabiliza el manejo del aparato administrativo y reconstruye de la confianza del gobierno democrático, al tener una calidad institucional que regula las relaciones entre los poderes públicos, los niveles de gobierno y los ciudadanos (Martínez, 2006: 23).

Por ello, la profesionalización de los servidores públicos se ha convertido en un asunto de la agenda político administrativa mexicana, tanto a nivel federal, estatal y local, pues al ser componente importante de la democracia gubernativa su falta tiene efectos negativos como ineficiencia y baja calidad (Hernández, 20011: 15).

Juan Miguel Morales y Gómez señala que los servidores públicos de las administraciones municipales deben ser incorporados bajo esquemas de idoneidad y mérito a fin de que sus actitudes, aptitudes y lealtad estén fundamentalmente con la institución y en general con la ciudadanía. Parte medular para lograr dichos objetivos es el uso de sus conocimientos, técnicas, procedimientos, normatividad, programas y acciones que se concretizan en los servicios ofrecidos, a fin de satisfacer necesidades colectivas (Morales, 2006: 244).

El autor recomienda que para poder estar en condiciones de conocer el papel que juega el desempeño del elemento humano dentro de las administraciones municipales, que tiene como característica y función servir de la manera más adecuada y eficiente para los pobladores de un municipio, debe abordarse la teoría del servicio civil y la carrera administrativa.

> El concepto de servicio civil tiene que referirse en principio al personal no militar del gobierno, es decir, al personal que desempeña una gran cantidad de cargos administrativos que implican la administración y gestión de recursos, programas y acciones destinadas para atender las necesidades de la sociedad. El servicio civil visto así, integra a todo el personal contratado con capacidad civil, incluyendo al personal de base u operativo que está involucrado en la gestión y operación de las políticas públicas.

> El servicio de carrera administrativa o servicio civil de carrera tiene más de 100 años de existencia, el modelo británico fue el primer servicio de carrera administrativa formal en el mundo. Su implantación quizás fue la respuesta a las prácticas de patronazgo y botín. La importancia de incorporar los procesos de selección de aspirantes haciendo prevalecer el principio del mérito con el propósito de disponer de servidores públicos profesionales que por definición su compromiso fuese el servicio y su lealtad, a la institución y la sociedad (Morales, 2006: 244).

El servicio civil promueve el dinamismo y eficiencia del servicio público general y para avanzar en las respuestas que se le proporcionan a la ciudadanía, propendiendo a la democracia y transparencia del gobierno. La profesionalización de los servidores públicos mediante un servicio de carrera administrativa es, sin duda, la estrategia fundamental para transformar el funcionamiento y desarrollo de la administración municipal.

Mauricio Merino, menciona que la profesionalización comenzó a realizarse explicitamente en el año 2003, cuando se promulgó la primera legislación de la historia para establecer un servicio profesional de carrera en la administración pública federal. Los procesos de profesionalización también han sido vistos como un propósito deseable de política pública por los beneficios que podrían traer a la eficacia y a la eficiencia de los gobiernos locales.

> La idea de la profesionalización fracasa cada vez que se propone al margen de las restricciones que se le oponen y a las que se suman, además, la cultura política del país (que no tiende a castigar, sino a premiar la conformación de grupos articulados sobre la base de liderazgos políticos personales), la competencia partidaria que rebasa las fronteras de los municipios, las normas que favorecen la formación de equipos de trabajo con personal de confianza, y los costos directos que supone la preparación, la puesta en marcha y la administración de un sistema de profesionalización de cualquier naturaleza. A esas restricciones deben añadirse otras dos: la enorme dificultad que enfrentan los ayuntamientos para lidiar con las muy distintas obligaciones que se desprenden de las normas y de las políticas federales que involucran a los municipios, y que suelen ser tan abigarradas como inestables, lo que contradice la formación de equipos profesionales estables; y la diversidad de normas y criterios estatales que suelen introducir otros factores de incertidumbre a la ya de suyo cambiante administración pública de los municipios (Merino, 2006: 6).

La mudanza en las responsabilidades asignadas a los gobiernos locales mexicanos durante los últimos 20 años no se ha acompañado de una estrategia para garantizar que puedan cumplir profesionalmente con ellas. De ahí la importancia

de replantear la profesionalización de los empleados municipales desde una perspectiva diferente: si en otro momento el servicio civil se vio como un proyecto valioso en sí mismo, conviene observarlo ahora como una condición de principio para hacer posible que los gobiernos locales del país puedan efectivamente cumplir con su papel.

En ausencia de estabilidad para los servidores públicos, los principales funcionarios públicos de los gobiernos locales de México responden a criterios políticos, es decir, son reclutados por su filiación partidaria o por su cercanía con los presidentes municipales, mucho más que a razones de capacidad profesional o experiencia en el cargo que ocupan. Como consecuencia de esa lógica de reclutamiento político, la mayoría de los servidores públicos de alto nivel en los municipios carece de experiencia previa.

La modernización política del país, que ha traído algunos avances para la democratización, se encuentra incompleta pues muchas de las prácticas ancestrales del sistema político mexicano se recrean y reproducen en todos los niveles de gobierno, y es precisamente en el ámbito municipal donde tiene mayor énfasis, debido a que es en donde los ciudadanos tienen el principal contacto con los servidores públicos.

En México, y principalmente en sus municipios, no existe una preparación adecuada y profesional de los servidores públicos, lo que hace deficiente la capacidad administrativa y los gobiernos de calidad. El principal obstáculo para lograr la profesionalización en el ámbito municipal es el alto grado de politización que existe dentro da la Administración pública, caracterizada por un alto grado de filiación partidista, compadrazgo, clientelismo, corporativismo y por la ausencia de mecanismos que permitan el reconocimiento, ascenso y "premio" al funcionario público (Hernández, 2011: 11-13).

José Octavio Acosta Arévalo señala que la mayoría de los gobiernos municipales reconoce que es importante capacitar al personal, de hecho se invierte mucho dinero en actividades de capacitación, ya sean de tipo público (cursos ofrecidos por instancias gubernamentales o universidades públicas) o privado (consultoras o universidades privadas), pero no son debidamente aprovechadas ni tienen los resultados esperados. La gran mayoría de estos recursos y esfuerzos de capacitación se diluyen o se pierden por las siguientes razones:

- No están definidas las necesidades de capacitación al no existir definiciones de puestos y funciones.
- No hay seguimiento ni evaluación del impacto de la capacitación.
- Se contratan cursos y talleres obedeciendo a modas o intereses generales.
- Inmovilidad del personal.
- La estructura organizacional no es adecuada (Acosta, 2006: 4-5).

La falta de programas de capacitación parece estar determinada por la indefinición de competencias dentro de la Administración pública municipal, lo cual tiene que ver con duplicidad de funciones o por no saber qué compete a cada quien: cómo implementar cursos que fortalezcan las funciones, sino están bien precisadas. En los casos en que sí se realiza la capacitación, falta conocer los alcances y resultados que ello trae. Desorganización, falta de planeación, indefinición e incompetencia son obstáculos para que se efectúe la capacitación y se alcance la profesionalización en el servicio público municipal.

Por lo anterior es evidente que con un proceso de formación y preparación fortalecerá la Administración pública local, pues integrar a los individuos más capacitados para ejercer un puesto dentro de la administración municipal sienta las bases para formar un equipo eficiente y exitoso durante la gestión. Esto garantiza que se transite el periodo de gobierno con el mínimo trastorno y la máxima eficacia, permitiendo así que los municipios se conviertan en la piedra angular del desarrollo estatal y nacional (Acosta, 2006: 4-5).

El llevar a cabo en forma profesional el proceso de reclutamiento y selección dentro de la administración municipal permite que ésta integre a su funcionamiento a las mejores mujeres y hombres, quienes trabajando con sistemas de calidad orientados a resultados, bajo un código de conducta reconocido en su comportamiento, brindarán los mejores beneficios a quienes deben servir por convicción, además y bajo un desarrollo constante se logrará un gobierno eficaz.

José René Olivos Campos señala que la profesionalización del servicio público es un eslabón de los cambios que requieren generarse en los gobiernos municipales para garantizar e impulsar un proyecto de desarrollo en el escenario local. Es por esto que la profesionalización del servicio público implica una tarea mayúscula para los gobiernos, ya que las administraciones municipales son centros de poder político que requieren la profesionalización de los servidores públicos, para fortalecer sus capacidades de formular iniciativas políticas que logren el desarrollo de la comunidad.

La profesionalización del servicio público es un tema crucial dentro de la visión que debe tener la administración pública municipal, para lograr la competencia, la eficacia, la oportunidad y la optimización de los recursos públicos. Por ello, la profesionalización del servicio debe inscribirse en la exigencia y correspondencia entre los procesos de democratización de las instituciones públicas. Para Olivos la profesionalización fortalece la administración municipal y con ello se acerca más rápidamente a una democracia de calidad:

> La democratización del poder requiere que los administradores públicos sean efectivamente aptos, competentes, legalmente responsables, escrupulosos en el manejo de los recursos e imparciales en el cumplimiento de sus actividades. Esto es viable con la profesionalización de la función pública que responda a los intereses de la sociedad y no a los intereses de los grupos políticos que renuevan al personal de la Administración Pública acorde al interés partidario, lo que se ha producido por la alternancia del poder en un sistema democrático competitivo (Olivos, 2003: 2).

Un servicio público de calidad necesita la profesionalización de sus integrantes, directivos y operadores para poder conjugar responsabilidad, capacidad y destrezas técnicas, y así fortalecer las respuestas institucionales para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Los gobiernos municipales tienen mayor capacidad de respuesta cuando cuentan con un servicio público de calidad que responde a los problemas de la sociedad, la prestación de los servicios públicos, así como al impulso del crecimiento económico, industrial, comercial, turístico, entre otros, todo a favor del desarrollo de la vida municipal.

La profesionalización de los servidores públicos municipales debe ser una garantía gubernamental para que las instituciones públicas, ante la competitividad y alternancia del poder, estén en condiciones de responder a los cambios de decisiones políticas y administrativas que impone el juego y las reglas de la democracia.

Por lo anterior es claro que los servidores públicos plenamente preparados ofrecen un mejor servicio al saber llevar una administración con responsabilidad y calidad; de igual forma saben que para alcanzar los niveles óptimos deben atender los vientos de la profesionalización implementando el servicio profesional de carrera en municipios, ya que estos son la base de la estructura gubernamental en nuestro país. La meta es superar la vieja inercia de los mecanismos tradicionales del sistema político, caracterizados por la supremacía del ejecutivo, cuyos elementos

definían los modelos administrativos a partir de la componenda política, pago de cuotas, ascensos y descensos de funcionarios bajo criterios lejanos al estímulo por reconocimiento y al premio al mérito profesional.

Para no quedarnos en el plano abstracto y aterrizar dichos problemas revisaremos lo que ocurre en los 13 municipios de la región sur oriente del Estado de México, para desarrollar un diagnóstico de la situación en el ámbito local.

LA REGIÓN ORIENTE DEL ESTADO DE MÉXICO

Los municipios que integran la región oriente, ubicados al sur de la entidad, son: Valle de Chalco, Chalco, Cocotitlán, Temamatla, Tenango del Aire, Juchitepec, Tlalmanalco, Amecameca, Ayapango, Atlautla, Ozumba, Ecatzingo y Tepetlixpa. Los que registran características más urbanizadas son Valle de Chalco, Chalco y Amecameca; estas localidades cuentan con gran densidad de población, establecimiento de centros fabriles y un gran número de centros comerciales y servicios que hacen revivir una vida netamente urbanizada. Una de las características que influye en ello es la cercanía con el Distrito Federal.

Tlalmanalco y Cocotitlán, registran una filiación semiurbana, en tanto que su actividad primaria no es la principal actividad económica y su población ha crecido en las últimas décadas. Los demás también observan crecimiento poblacional y de servicios, pero no han dejado de ser rurales, pues todavía un sector importante de su población se dedica al campo. En la región no hay marginación alta, por lo que los niveles de desarrollo son aceptables, aunque las costumbres y tradiciones son todavía muy arraigadas.

Por ser municipios con una densidad de población media (ver cuadro 1) su ayuntamiento comprende un presidente municipal, un síndico y 10 regidores (seis de mayoría relativa y cuatro de representación proporcional), salvo las excepciones; de Chalco y Valle de Chalco que cuentan con 13 regidores debido a la alta densidad de población (siete de mayoría relativa y seis de representación proporcional).

Cuadro 1. Población de los municipios de la región oriente del Estado de México

Municipio	1990	1995	2000	2005
Amecameca	36,321	41,671	45,255	48,363
Atlautla	1,993	22,634	25,950	24,110
Ayapango	4,239	4,858	5,947	6,361
Chalco	282,940	175,521	217,972	257,403
Cocotitlán	8,068	9,290	10,205	12,120
Ecatzingo	5,808	6,949	7,916	8,247
Juchitepec	14,270	17,487	18,968	21,017
Ozumba	18,052	21,424	23,592	24,055
Temamatla	5,366	7,720	8,840	10,135
Tenango del Aire	6,207	7,282	8,486	9,432
Tepetlixpa	12,687	15,181	16,863	16,912
Tlalmanalco	32,984	38,396	42,507	43,930
Valle de Chalco Solidaridad	S/D	287,073	323,461	332,279
Región I: Amecameca	445,935	655,486	755,962	814,364

Fuente: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) (1990), *XI Censo General de Población y Vivienda*; INEGI (1995), *I Conteo de Población y Vivienda*; INEGI (2000), *XII Censo General de Población y Vivienda*; INEGI (2005), *II Conteo de Población y Vivienda*.

Las principales problemáticas que vive la región, en cuanto a servicios públicos, son el servicio de agua, la inseguridad pública –creciente en los últimos años–, drenaje, pavimentación, alumbrado y limpia. El crecimiento poblacional que ha experimentado la zona provoca que muchos de los problemas no sean resueltos, revelando, en forma evidente, la falta de capacidad de las administraciones municipales, signadas por problemas de incapacidad, irregularidades financieras y mal servicio.

En cuanto a la alternancia política en la zona todos los municipios han tenido por lo menos en una ocasión cambio de partido gobernante, los que tienen menos cambios son Juchitepec, Ayapango y Tepetlixpa; los que tienen mayor alternancia son Tenango del Aire, Ozumba y Cocotitlán, como se observa en el cuadro 2. El partido que más ha gobernado es el PRI, quien hasta hace pocos años predominaba la región, el segundo en importancia es el PRD, el tercer sitio lo ocupa el PAN, aunque también se tiene registro de partidos pequeños.

Cuadro 2. Alternancia en los municipios de la región oriente 1990-2009

Municipio	1990	1993	1996	2000	2003	2006	2009
Amecameca	PRI	PRI	PRI	PRD	PAN	PRD	PRI
Atlautla	PRI	PRI	PRD	PRI	PRI	PAN	PRD
Ayapango	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRD	PRI
Chalco	PRI	PRI	PRI	PRI	PRD	PRD	PRI
Cocotitlán	PRD	PRI	PVEM	PRD	CONV	PRI	PAN
Ecatzingo	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI
Juchitepec	PRI	PRD	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI
Ozumba	PRI	PRI	PRD	PRI	PAS	PT	PRI
Temamatla	PRI	PRI	PRI	PRI	PRD	PRI	PRI
Tenango del Aire	PRI	PRI	PRD	PRI	PRD	PRI	PRI
Tepetlixpa	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRD	PRI
Tlalmanalco	PRI	PRI	PRD	PRI	PRI	PRD	PRI
Valle de Chalco			PRI	PRI	PRD	PRD	PRI

Fuente: elaboración propia con base en Cedillo, 2006: 149-151.

El fenómeno de alternancia política es un hecho que influye en la integración de las administraciones municipales, ya que es práctica común que el presidente municipal entrante acomode en los cargos administrativos a gente incondicional, leal y cercana a su persona. Dicho personal, al que se conoce como de confianza, generalmente no cuenta con el perfil idóneo para el puesto que se le asigna y difícilmente cuenta con experiencia o preparación para desempeñar las funciones.

Esta situación de integración es uno de los principales obstáculos para el buen funcionamiento de la administración municipal, debido a la falta de personal capacitado para integrar la administración local. Generalmente el alcalde electo va a pagar las facturas políticas que adquirió durante la campaña electoral. Esos compromisos asumidos con el partido político que lo postuló, con las organizaciones sociales y políticas que lo apoyaron, así como con personas que contribuyeron económica o políticamente: ellos son los que asumirán cargos de la administración municipal.

De tal manera encontramos que los mandos altos y medios de la administración municipal se encuentran ocupadas por personal que no cuenta con el perfil,

la formación o la experiencia requerida. En cambio, muchos de los servidores públicos que se encontraban en funciones son relegados o cesados del cargo por no tener afinidad política o partidista con el alcalde entrante. Entonces las administraciones municipales se forman con personal improvisado, sin experiencia y que debe aprender sobre la marcha los asuntos cotidianos al ayuntamiento.

Algunos exalcaldes o miembros de las administraciones municipales en la región han sido acusados del mal uso de los recursos o de exceso en las funciones y responsabilidades de los servidores públicos. Cada que hay renovación de administración se presentan acusaciones de que funcionarios cometieron fraude, abusaron del poder o que están involucrados en actos ilícitos, incluso algunos como secuestro y asesinato. El servicio público no goza de gran credibilidad entre la ciudadanía y es claro que dicha percepción, que no es privativa de la zona, debe cambiarse por una con servidores honestos, pero principalmente capaces y profesionales.

El servicio a la comunidad también es materia pendiente, pues las irregularidades, anomalías e incapacidad para resolver necesidades básicas y demandas de la ciudadanía son percepción generalizada sobre la función pública municipal. En dicho panorama el diagnóstico del estado en que se encuentra la profesionalización del servicio público local, permitirá sentar una base para superar dicha inercia que obstaculiza la democratización en la región.

PROFESIONALIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL EN LA REGIÓN ORIENTE

El análisis de las diferentes administraciones municipales de la zona oriente nos indica que el panorama es complicado y la necesidad de la profesionalización es más que necesaria. A grandes rasgos, en la región encontramos: alcaldes con baja preparación académica, administraciónes públicas con personal sin experiencia y con poco reconocimiento al desempeño.

Con evidencia empírica, respecto a la profesionalización en los municipios de Ozumba y Atlautla se puede afirmar que la integración de la Administración municipal se encuentra a expensas de lo que el alcalde en turno decida sin tomar en cuenta los requerimientos profesionales. Por ejemplo, en los municipios mencionados:

La selección del personal se encuentra centralizada en el presidente municipal para la designación del primer nivel de la administración y para la determinación de las personas que ocuparan puestos del segundo nivel en adelante. En ocasiones la decisión es consensada con los que ocupan el nivel inmediato superior y en otros casos son seleccionados por quien ocupe el nivel inmediato superior o son designados unilateralmente por el presidente.

Por lo regular los puestos se cubren con personal que participó en la campaña o a través de recomendaciones que hace el mismo personal. En muy pocos casos se lleva a cabo un efectivo proceso de selección y se cuida que la persona cubra el perfil profesiográfico.

De esta forma los servidores públicos no necesariamente deben tener conocimientos sobre el área administrativa, basta con que el personal en turno lo proponga para que comience a aprender, a realizar las funciones que le competen. En ocasiones funciona pero en la mayoría de los casos hay que capacitarlos o bien contratar a otra persona que absorba las situaciones técnicas. Lo deseable sería contar con un personal capacitado que pudiera auxiliar efectiva y eficientemente dicha función; aquí la fuente natural de reclutamiento carece de un verdadero proceso de selección y más bien se contrata con base en decisiones preestablecidas y negociadas entre los diversos niveles de la organización, que buscan más bien el grado de confianza y no tanto la capacidad de la persona para adecuarse a los requerimientos del puesto. En muchos casos hay que acomodar el puesto a las características del personal (Galicia, 2011: 54).

El panorama en la región oriente no es muy distinto a lo que ocurre en Ozumba y Atlautla, ya que el personal es de carácter improvisado, sin capacitación y supeditado a los intereses del presidente municipal en turno, quien designa al personal con base en la lealtad, los compromisos contraídos y muy pocas veces por la formación y profesionalización de los funcionarios. El principio de reconocimiento de mérito para aquellos que han realizado un buen trabajo, que han procurado prepararse más y mejor para realizar sus funciones, no es ejercido por quienes toman las decisiones a la hora de seleccionar a los servidores públicos municipales, lo cual limita la profesionalización local.

Para el caso de Tlalmanalco y Chalco, en donde ocurrió la alternancia en el 2009, cuando el PRI remplazo al PRD, las prácticas de sustitución de los funcionarios con base en consideraciones políticas y no profesionales fue una de las características principales.

En relación al caso de Tlalmanalco se encuentra lo siguiente:

> La alternancia política, ha traído como consecuencia atrasos considerables con relación a la realización de las etapas de la administración del personal, debido a que solo afecta la administración gubernamental municipal. De la misma manera debe existir un incremento de la capacidad civil de los grupos, asociaciones y de los funcionarios públicos para rendir cuentas de su actuación y un factor central es la falta de profesionalización del personal. Los hechos revelan que el personal no cuenta con el perfil para desempeñarse en el campo laboral en la administración pública municipal, debido a la ausencia de un servicio público de carrera. La mayoría de las dependencias y entidades de la administración buscan reforzar las dependencias, entidades y organismos autónomos para desarrollar sus respectivos modelos de servicio público de carrera, tal es el caso del municipio de Tlalmanalco, en donde laboran servidores públicos que han prestado sus servicios por más de un trienio que les permita actualizar sus áreas de conocimiento y ofrecer un servicio con eficiencia y eficacia (Nolasco, 2011:46).

En este municipio se pone énfasis en la falta de capacitación y actualización de los funcionarios públicos municipales, quienes a pesar de sobrevivir a los vaivenes partidistas del gobierno local no ha recibido cursos o pláticas tendientes a mejorar sus habilidades y competencias. Lo más recurrente son charlas sobre el medio ambiente, preservación ecológica, de desarrollo sustentable y sobre medios tecnológicos relacionados con la computación y la Internet. Difícilmente reciben apoyo y facilidades para incrementar su formación académica o desarrollar competencias que mejoren el servicio público que se ofrece a los ciudadanos.

El caso de Chalco muestra las siguientes problemáticas en relación a la profesionalización:

> En materia del ingreso de los servidores públicos es recurrente el factor político como medio a través del cual se selecciona al personal, ya que cuando hay alternancia se renueva masivamente a la plantilla, principalmente los directores de área y solo se mantienen los sindicalizados. El pago de cuotas y los compromisos contraídos por parte del nuevo alcalde implica que la estructura administrativa sea renovada y se incorpore a personal que no necesariamente cuenta con el perfil, experiencia y características del puesto que va a ocupar. La mayoría de los servidores de confianza que cuentan con experiencia son despedidos por no contar con la aprobación del presidente municipal.
>
> La exploración sobre la profesionalización que se hizo, en materia de capacitación, mostro algo sintomático, si hay ofrecimiento por parte del municipio para que

> los servidores públicos reciban cursos y programa de capacitación, sin embargo la asistencia es mínima y se considera que no es prioritario para los trabajadores debido a la poca acogida de los servidores públicos (Hernández, 2011:70).

En los municipios de la zona oriente encontramos que la alternancia trae consecuencias perversas para la Administración pública local, pues al inicio de una nueva administración los puestos son designados por el presidente municipal en base a criterios políticos derivados de los compromisos contraídos en la campaña electoral, por lo cual encontramos que los perfiles idóneos y la experiencia son características ausentes del personal que conformará la administración. De igual forma, con la renovación y cambio de los gobiernos municipales la permanencia de la gente experimentada es reducida, y no está exento el rubro de capacitación que no tiene gran aceptación por el personal que labora en los ayuntamientos.

La alternancia política en el municipio de Chalco provocó un desbalance en lo administrativo, ya que no se puede tomar en cuenta la experiencia del servidor o el aprendizaje que obtuvo en el lapso que laboró dentro de la administración; por lo que el perfil y profesionalización no existe en la mayoría de los administradores. Todo parece indicar que las malas prácticas del sistema político, como el amiguismo, compadrazgo, nepotismo e intercambio de favores, se refleja en la administración municipal. Las consecuencias son diversas, pero vale la pena destacar dos: por un lado el pobre desempeño de la administración municipal y, por el otro, el débil cumplimiento del gobierno municipal hacia los ciudadanos de Chalco (Hernández, 2011: 67).

Respecto a los casos de Amecameca y Juchitepec la profesionalización de los servidores públicos se evaluó con base en varios aspectos importantes la profesión, la experiencia, el desempeño profesional, y en el ejercicio público, el criterio político para tomar las decisiones y actitudes reflejadas por los servidores públicos. El nivel de profesionalización, si bien, se encuentra entre los niveles medio y alto, observa dificultades, en ambos municipios, en cuanto a la forma de trabajar y por las respuestas que dan a la ciudadanía.

> El posicionamiento de las administraciones municipales con respecto a su grado de profesionalización denota que las metas y compromisos se vayan realizando, si no al pie de la letra por lo menos con acciones como lo aseguraron al inicio de su gestión.

En el análisis de los niveles de profesionalización así como de los perfiles profesionales de las autoridades y funcionarios públicos en los municipios mencionados arrojó que los niveles de profesionalización, en su mayoría son altos en Amecameca y Juchitepec.

Los recursos humanos, materiales y financieros son llevados a cabo mediante esquemas que conllevan a acciones con resultados favorables en su mayoría por la administración, esto indica que algunas habilidades en descubierto, entre las que se pueden mencionar la toma de decisiones y actitudes son las óptimas para la resolución de problemas.

La muestra de personas debidamente profesionalizadas refleja tanto la eficacia como la eficiencia en la realización de las tareas político-administrativas, esto se debe en gran parte a la preparación sobre la trayectoria en algunos casos con la que se han venido desempeñando, que establece acciones seguras por parte de las autoridades municipales y funcionarios públicos para responder debidamente como los solicita la población. Sin embargo, en algunos casos se tienen que asesorar de otras personas para resolver situaciones en particular, ellos reflejan niveles medios y bajos de profesionalización además de que no se genera una oportuna respuesta de las demandas a favor de la sociedad (Páez y Pérez, 2011: 165-167).

Los casos de Juchitepec y Amecameca nos dan muestras en materia de profesionalización de que sí podemos encontrar niveles medios y altos que no alcanzan los niveles óptimos de alta capacitación y profesionalización, por lo que es necesario avanzar en dicho rubro.

Es necesario que en la conformación de las administraciones municipales el ingreso del personal tenga como base un análisis del perfil, la preparación y la experiencia de quienes van a ocupar los altos y medianos cargos. La politización implícita en los criterios de ingreso de los servidores públicos municipales debe irse eliminando con el fin de avanzar en el proceso de profesionalización, que es entorpecido por los factores externos y los criterios estrictamente laborales y administrativos. Si bien es cierto que es una situación difícil, sí podemos buscar mecanismos que eliminen gradualmente dichas prácticas.

En cuanto a los efectos perversos de la alternancia sería conveniente que los cambios de partido gobernante no perjudicaran el nivel de profesionalización y capacitación alcanzado por una administración local. Los alcaldes que entran en función deberían valorar al personal activo, retomando por ejemplo la evolución de gestión por competencias, para mantener en los cargos a aquellos que cuentan

con el mejor perfil y experiencia. Después de esa valoración se podría incluir al personal de confianza, más idóneo, para que ocupe las carteras y los puestos en donde la administración saliente tiene mayor debilidad, de esta forma la alternancia implicaría beneficios para la ciudadanía que recibiría una mejor atención, además el trabajo del Ayuntamiento se efectuaría con responsabilidad, eficiencia y eficacia.

En cuanto a la capacitación se debe avanzar en proponer cursos y programas que ayuden a los funcionarios públicos en tareas técnicas administrativas, en el mejoramiento de las actividades laborales y en la vocación de servicio. Dicho implemento debe responder a las necesidades de competencias que la administración requiere; buscando horarios y espacios que faciliten que el servidor público participe en su capacitación, con esto, tanto la Administración pública como los ciudadanos serán los grandes beneficiarios.

Valdría retomar la siguiente proposición:

> La revaloración de la función pública de los gobiernos locales comprende la calidad de la prestación de los servicios públicos que tiene que sustentarse en el trabajo profesional de los servidores públicos, esto debe constituirse de forma legal e institucionalizada para generar mejor y mayor confianza, credibilidad y estabilidad en las acciones públicas. La profesionalización de los servidores públicos municipales debe ser una garantía gubernamental para que las instituciones públicas, ante la competitividad y alternancia del poder, sin importar el color del partido al que corresponden estén en condiciones de responder a los cambios de decisiones políticas y administrativas que impone el juego y las reglas de la democracia (Páez y Pérez, 2011: 168).

La cultura organizacional y la implementación de la gestión por competencias deben ser motores de cambio en las administraciones públicas de los municipios de la zona oriente del Estado de México. Dicho panorama regional manifiesta una imperiosa necesidad por implementar el servicio civil de carrera, para lograr mejorar la selección de aspirantes que ingresan al servicio público local. Además debe día con día reconocer el mérito, la experiencia, el compromiso y la dedicación del personal, impulsando la capacitación y preparación. De una u otra forma, todas las medidas mejoraran el servicio y pondrán las bases de una democracia de calidad.

REFLEXIÓN FINAL

La región oriente del Estado de México en cuanto administración municipal refleja bajos índices de profesionalización que se manifiestan en personal sin perfil idóneo, sin experiencia, y con incapacidad para desarrollar competencias y habilidades que logren alcanzar la eficiencia y eficacia en la atención ciudadana y el fortalecimiento de la administración local.

Las prácticas politizadas mediante las cuales el presidente municipal designa a los funcionarios para ocupar las carteras importantes de la administración local hacen que el personal no esté capacitado, improvisado las tareas que debe realizar, es decir, no cuenta con la preparación adecuada para el cargo que desempeña. El pago de facturas y los compromisos contraídos durante la campaña electoral son el principal ingrediente para la asignación de puestos públicos, por lo que la formación y preparación no se encuentra en esta zona del Estado de México.

La incapacidad y el servicio deficiente que se ofrece a la ciudadanía son consecuencias visibles de dichas prácticas que en nada ayudan a la profesionalización del personal. La trayectoria del personal que a lo largo de un trienio o más ha acumulado experiencia y habilidades para resolver problemáticas no es reconocida y es sustituido cuando hay un cambio de administración; fenómeno que se reproduce en mayor medida si el partido que accede al poder es de una bandera política diferente al que se encontraba. Dicho aspecto de la alternancia no beneficia el proceso de profesionalización de servidores públicos municipales. No es una crítica gratuita a la alternancia en sí, pero si a los alcaldes que no valoran al personal por su desempeño y la calidad del servicio que ofrecen en el Ayuntamiento, sino por desiciones políticas.

La región oriente del Edo. de México es muestra de las carencias que tienen las administraciones públicas municipales en materia de capacitación. Por un lado, el problema del ejecutivo local que no ofrece de manera primordial cursos y programas para dotar de habilidades técnicas y de trato a la ciudadanía garantizando un servicio público de calidad; por otro el pobre interés que tienen muchos servidores públicos al participar en programas de capacitación que fortalezcan su formación. Hecho que se explica por la duración endeble en el cargo, ya que es muy probable que al terminar el trienio su contrato laboral finalice en el Ayuntamiento.

La demanda de la institucionalización del Servicio Civil de Carrera en el ámbito municipal es cada día más necesario, pues ello redundaría en un mejor servicio a la ciudadanía y en una democracia de calidad.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Arévalo, José Octavio (2006), *La profesionalización del servicio público en administraciones municipales*, México, INAFED.

Cedillo Delgado, Rafael (2006), "La alternancia política en los municipios del Estado de México" en *Espacios Públicos*, núm. 18, año 9.

Galicia González, Alba (2011), *La capacitación de los servidores públicos en los municipios de Ozumba y Atlautla durante el periodo 2006-2012*, Tesis para obtener el título de licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública, Centro Universitario UAEM Amecameca, México.

Hernández Rojas, Erika Arisbet (2011), *La profesionalización de los servidores públicos frente a la alternancia política caso Chalco, Estado de México. 2003-2006 y 2009*, Tesis para obtener el título de licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública, Centro Universitario UAEM Amecameca, México.

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) (1990), *XI Censo General de Población y Vivienda*.

_____ (2000), *I Conteo de Población y Vivienda*.

_____ (2005), *II Conteo de Población y Vivienda*.

_____ (2005) *XII Censo General de Población y Vivienda*.

Martínez Poun, Rafael (2006), "Alcances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México" en *Gestión y política pública*, vol. XV, núm. 2, México D.F, CIDE.

Merino, Mauricio (2006), *La profesionalización municipal en México*, México, CIDE.

Morales y Gómez, Juan Miguel (2006), "Límites y perspectivas de la profesionalización de los servidores públicos municipales del Estado de México" en *Espacios Públicos*, vol. 9, núm. 017, febrero.

Nolasco Ramos, Jessica (2009), *Profesionalización de los servidores públicos del Municipio de Tlalmanalco y la alternancia política, 2003-2011*, Tesis para obtener el título de licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública, Centro Universitario UAEM Amecameca, México.

Olivos Campos, José René (2003), "La profesionalización en los gobiernos municipales en México" en *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, 28-31 octubre.

Páez Ramírez, Jessica Guadalupe y Michelle Eréndira Pérez Suárez, *Profesionalización de autoridades y funcionarios públicos de los municipios de Amecameca y Juchitepec 2009-2012*, Tesis para obtener el título de licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, Centro Universitario UAEM Amecameca, México.

3ª PARTE

ESTUDIOS INTERNACIONALES

La cultura administrativa y la sociedad civil: hacia la gobernanza eficaz

Donald E. Klingner

OBJETIVOS

La sociedad civil promueve que los ciudadanos se involucren en la toma de decisiones, aumentando la participación de sus comunidades y grupos organizados, dándoles voz en la planificación y prestación de los servicios públicos como medio para mejorar las condiciones sociales a través de resultados hacia una gobernanza más eficaz. Se trata de un proceso que ha ascendido en las últimas dos décadas, y continuará aumentando. Por ello, el gobierno y las administraciones públicas deberán desarrollar formas y estrategias de gestión para la participación ciudadana, mismas que irán en beneficio de la sociedad.

Es necesario aclarar las complejidad y los retos del fortalecimiento de la sociedad civil, debatir los supuestos fundamentales de la sociedad civil, así como la suposición de que la cultura, las prácticas y las políticas de la Administración pública pueden contribuir a su renacimiento.

El presente artículo:

1. Perfila el redescubrimiento de la sociedad civil y el conjunto de ideas en torno al respeto, la cortesía, el capital social y la ciudadanía activa que constituyen factores esenciales en el debate.
2. Analiza la relación entre la sociedad civil, la cultura administrativa y la reforma de la Administración pública en un momento en que los asuntos

públicos serán cada vez más atendidos por instancias y oficinas públicas, así como por parte de la ciudadanía y de la sociedad civil en su conjunto.
3. Propone algunas maneras para que la reforma de la Administración pública puede reforzar a la sociedad civil, a fin de perfilar la gobernanza en los próximos años del siglo XXI.

EL REDESCUBRIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL

Durante las últimas dos décadas la sociedad civil ha brindado un amplio apoyo gracias a los políticos y a los expertos, por lo tanto, se ha convertido en un concepto clave en los debates sobre el enfrentamiento de problemas sociales y económicos (Gellner, 1994; Perry y Thomson, 2003). En América Latina el concepto de la sociedad civil implica algo más comprensivo y menos vigente de lo que por lo general se entiende en los Estados Unidos. Es decir, la historia de los Estados Unidos de América refleja el concepto de Estado como un conjunto de leyes, instituciones y entidades del gobierno, que derivan su poder del consentimiento de los ciudadanos (Stillman, 1999). En contraste, la historia de América Latina refleja un Estado autoritario que impone sus poderes al pueblo (Pochmann, 2002). Por lo tanto, el resurgimiento de la sociedad civil en América Latina se asocia con la disolución de la matriz Estado-céntrica que ha caracterizado la definición de la ciudadanía y como consecuencia la relación entre la ciudadanía y la administración pública (Hengstenberg, Kohut y Maihold, 1999).

La sociedad civil encarna la idea de ser parte de algo más que un consumidor individual. Es algo más allá del mercado y el Estado (Pochmann, 2002). Se pide a la gente ir más allá que al hacer valer sus derechos, y se les pide que asuman mayor responsabilidad personal y comunitaria; se les pide comprendan el respeto, la cortesía, el capital social y la ciudadanía activa.

Respetar significa preocuparse por las opiniones, los valores, el estilo de vida y la propiedad de otros. Es la base de la sociedad, una norma y prerrequisito de conductas que permiten a las personas vivir en comunidad, sin miedo e intimidación. En las sociedades homogéneas, la cultura compartida puede hacer que sea más fácil ponerse de acuerdo sobre las normas, actitudes y comportamiento. Sin embargo, la globalización propicia que las sociedades se tornen más diversas, de esta manera el desafío es cómo definir y establecer el respeto en las comunidades multilingües y multiétnicas. Este debate demanda que se tomen en cuenta conflictos culturales y religiosos, tal como la controversia

que ha desencadenado el uso de la burka por mujeres musulmanas en los países de la Unión Europea.

La civilidad no sólo requiere un espíritu de tolerancia y comprensión, sino un acuerdo específico sobre lo que significa ser un miembro de una comunidad política.

En una cultura fuertemente influenciada por los portavoces radiofónicos partidarios y por los dichos políticos ideológicamente cargados, las personas reciben menos formación sobre cómo discutir cuestiones de política pública en las que ellos y sus conciudadanos tienen desacuerdos profundos. Sin embargo, las cuestiones de la política pública son por lo general así, debido a que las soluciones a los problemas sociales y económicos tienden a ser desagradables y políticamente arriesgadas; cabe destacar que los líderes políticos a menudo sugieren chivos expiatorios. Ellos culpan a los países (como China) de oponerse a la hegemonía política o bien a nuestra recuperación económica, a la gente (como los extranjeros indocumentados, tal vez de México) por el robo de nuestros puestos de trabajo y por amenazar nuestra cultura, con sus creencias, preferencias políticas o estilo de vida que difiere del nuestro.

Putnam (1996) y otros (Stolle y Hooghe, 2005; Forrest y Kearns, 2001; Hawe y Shiell, 2000; Sullivan y Transue, 1999; Durlauf, 2002; Macinko y Starfield, 2001) han identificado el capital social como las redes de relaciones, información, confianza y normas que permiten a las personas desarrollar la confianza, la lealtad y el compromiso compartido para lograr una cooperación más eficaz en los programas y los proyectos de beneficio mutuo. Según Harrison (1985: 7-8), todos los grupos de capital social tienen un radio determinado de confianza, es decir, el círculo de personas entre las cuales la cooperación es la norma operativa. Si el capital social de un grupo produce externalidades positivas, el radio de confianza puede ser mayor que el propio grupo; también es posible que el radio de confianza llegue a ser menor que el número de miembros del grupo, como en las grandes organizaciones que fomentan la cooperación entre las normas, el liderazgo del grupo o personal permanente. En el ámbito económico reduce los costos de transacción y en la esfera política promueve el tipo de vida asociacional que es necesaria para el éxito de un gobierno limitado y para la democracia moderna (Fukuyama, 2001). El supuesto es que una mayor participación en este espacio intermedio produce una ciudadanía más virtuosa, responsable y política. Pero como Etzioni (2000) y otros han señalado, la asociación puede producir resultados malévolos y antidemocráticos con la misma frecuencia como

producen buenos resultados. Los grupos de odio, que han proliferado con la ayuda de la Internet (vista por muchos como la gran esperanza para la nueva asociación democrática y de participación) son ejemplos perfectos.

Etzioni insiste en la necesidad de una visión que haga hincapié en la buena sociedad como centro de atracción de la discusión moral, en lugar de la sociedad civil, simplemente por el énfasis en la participación en sí misma.

Los principales puntos de vista del pensamiento liberal ven la ciudadanía como un conjunto esencialmente pasivo y legalista de los derechos y las responsabilidades individuales. Sin embargo, los enfoques comunitarios y ecologistas (Etzioni, 2003, Dobson, 2003) ven la participación activa como algo esencial para cosechar los beneficios del ejercicio de la ciudadanía. Burton (2003), por su parte, propone que las personas pueden avanzar en sus intereses a través de la participación (instrumentista), que los resultados de la participación en una negociación colectiva sean de interés público (comunitario), que la participación se desarrolle contando con una comprensión de las cuestiones políticas (educativa), que la participación permita y propicie la expresión de la identidad política individual (expresivo). Puede establecerse una distinción entre los beneficios intrínsecos, los conferidos por el proceso de participación, y los beneficios instrumentales, aquellos que tienen un impacto en los resultados de la participación. Los beneficios intrínsecos incluyen: sentimientos de inclusión y de la autoestima (Burton *et al*, 2004.), el desarrollo de conocimientos y capacidad (Barnes, 1999), y la generación de ideas innovadoras (Dibben y Bartlett, 2001).

LA SOCIEDAD CIVIL, LA CULTURA ADMINISTRATIVA Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La sociedad civil se relaciona con la cultura administrativa y la reforma de la Administración pública en un momento en que los asuntos públicos serán cada vez más atendidos por instancias y oficinas públicas, así como por parte de la ciudadanía y la sociedad civil en su conjunto. El redescubrimiento de la sociedad civil se basa en la ruptura de las estructuras tradicionales de autoridad mantenidas a través del Estado. En el mundo actual, basado en el mercado donde la globalización ha impulsado la innovación y el cambio, éste se ha hecho a un costo considerable para muchas comunidades y grupos sociales. Para algunos, el impacto se refleja en la disminución de la capacidad para sobrevivir; para otros, se refleja en el aumento de las demandas de trabajo y en un impacto negativo en la vida familiar. A pasar de que los mercados globalizados logran mayores opciones

en la adquisición de bienes de consumo, el sentir de mucha gente es que la vida debe ser más que una serie de intercambios comerciales.

Es pertinente destacar que el Estado ha sido cuestionado por sus esfuerzos al convencer al público para actuar con eficacia al articular las necesidades populares y la prestación eficaz de los servicios públicos, lo cual junto a una pérdida general de confianza en las instituciones públicas ha provocado una crisis de confianza en la política democrática en muchos países. Por otra parte, el estilo burocrático descendente de la intervención estatal, y la prestación tradicional de bienes y servicios parece menos apropiada y legítima en la actualidad. El gobierno ha dado paso a una gobernabilidad en la que los ciudadanos, el Estado, las organizaciones privadas y nuevos actores conforman alianzas para atacar los problemas de nuevas maneras (Diamond, 1997). Algunos se centran en el desarrollo de la gestión pública a través de contratos (Donahue y Nye, 2001; Donahue y Nye, 2002), mientras que otros ven las redes como la clave para definir la gobernabilidad (Newman, 2001). Cualquiera que sea la causa, el resultado es que el Estado tiene que forjar una nueva relación con la sociedad civil si se quiere conservar su capacidad de actuar y su legitimidad.

El debate sobre la gobernanza en el contexto de la complejidad reconoce la magnitud del desafío que está implícito. Existe incertidumbre acerca de los intereses que deben participar, qué reglas se deben aplicar y cómo las decisiones deben ser tomadas. Para los teóricos de la Administración pública la pregunta clave es ¿podemos entregar las instituciones de gobierno que proporcionan la rendición de cuentas y una mayor capacidad para la colaboración? Para los estudiosos, administradores y ciudadanos en general, la pregunta más pertinente y directa es: ¿puede el redescubrimiento de la sociedad civil proporcionar los recursos y las ideas alternativas que nuestras sociedades necesitan para ir más allá de las estructuras tradicionales de poder, la ignorancia y las fuerzas globales?

LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL

En este apartado propondremos algunas maneras para que la reforma de Administración pública pueda reforzar la sociedad civil, a fin de perfilar la gobernanza en los próximos años del Siglo XXI. Las medidas sugeridas pertenecen a los tres ámbitos de la Administración pública como disciplina teórica, práctica y de investigación-enseñanza.

Con respecto a la teoría, Anechiarico (1998) afirma que el problema fundamental es la separación de los interesados en la reforma de la sociedad civil a través de la participación cívica en la mejora de la eficacia del gobierno, a través de las reformas administrativas públicas (como la reinvención del gobierno) sobre la base de los ciudadanos como consumidores. Para él, la respuesta apropiada es la unificación de la teoría subyacente como se hizo durante la época progresista de la política estadounidense (Almond, 1989), a través de un estudio de la cultura administrativa como una variable de la unificación para el análisis comparativo (Heady, 2001; Jabbra y Dwivedi, 2004).

Con respecto a la investigación, la primera respuesta de los interesados en la construcción del capital social necesario para sostener una sociedad civil es confiar en los mecanismos y los valores del mercado. Tanto Ellickson (1991) como Ostrom (1990) han catalogado muchos casos empíricos de las normas cooperativas que surgen espontáneamente como resultado de la interacción de la comunidad. Sin embargo, el enfoque de los economistas para comprender cómo el capital social se genera en última instancia es muy limitado, ya que el capital social suele ser producido por fuentes jerárquicas de autoridad (por ejemplo, la religión), que establecen las normas y esperan la obediencia en varias razones no racionales. No sólo las normas han surgido de fuentes a través de la negociación descentralizada, sino que se transmiten de una generación a otra a través de un proceso de socialización que implica el hábito mucho más que la razón. Dependiendo de la trayectoria –en otras palabras de la tradición– significa que las normas están social y claramente aceptadas, y pueden persistir por largos períodos. Por ejemplo, un país como México parece confirmar la tesis de que cuando los derechos democráticos se extienden abruptamente a lo largo de un territorio previamente no democrático, el consecuente florecimiento de la sociedad civil produce malas yerbas y espinas en los floridos jardines (Whitehead, 1999).

Una segunda respuesta es que depende de la información y de los sistemas de comunicación derivados de la globalización. La globalización impulsa y es impulsada por la difusión de la innovación y la adopción (Klingner y Sabet, 2003). Ésta es la difusión de valores, productos, políticas o procesos más allá del lugar geográfico de su éxito original (Rogers, 2003). Incluye las consecuencias intencionales y no intencionales de las complejas relaciones simbióticas entre productores y consumidores que se producen en las organizaciones, países y regiones. Se estudia de forma descriptiva para aprender cómo influyen los factores endógenos, resultado de la transferencia de tecnología. Esto incluye los efectos de las características culturales a nivel nacional en la motivación del

comportamiento individual o en grupo (Hofstede, 2004) sobre las estructuras o sistemas organizativos (Farazmand, 1999). Se estudia prescriptivamente para saber qué factores afectan a la sostenibilidad de las innovaciones adoptadas y adaptadas a fin de que las organizaciones sean más eficaces para servir a los clientes y los países más capaces de lograr los objetivos económicos, sociales y políticos. Mientras que se ha puesto mucho énfasis en las amenazas de la globalización sobre las culturas indígenas y los valores, también es cierto que ahora los activistas de todo tipo, desde los ambientalistas a los organizadores de la mano de obra, puede operar a nivel transnacional en un grado mucho mayor que antes. En México, el levantamiento popular de los indígenas de Chiapas, en 1994, se anunció a nivel mundial por fax. Recientemente, la "primavera árabe" se extendió desde un país del Medio Oriente a otro y los activistas jóvenes y técnicamente astutos se aprovecharon de los teléfonos móviles y las redes sociales (tales como Facebook y Twitter) para comunicarse unos con otros y al mundo exterior. Aprender de los acontecimientos en otros lugares, frustró los intentos de los mayores y más jerárquicos dictadores petroleros al intentar aislar y reprimir los levantamientos disidentes.

En la práctica, los estados indirectamente fomentan la creación de la sociedad civil para proporcionar de manera eficiente los bienes públicos necesarios, y en particular para facilitar los derechos de propiedad y seguridad pública. En un entorno estable y seguro para la interacción pública y los derechos de propiedad, es más probable que la confianza surja espontáneamente como resultado de las repetidas interacciones de individuos racionales. Por otro lado, los estados pueden tener un serio impacto negativo sobre el capital social cuando realiza actividades que están mejor en manos del sector privado o la sociedad civil. La capacidad de cooperar se basa en la costumbre y la práctica, si el Estado se mete en el negocio de la organización del todo, las personas se vuelven dependientes de él y pierden su capacidad espontánea para trabajar unos con otros. Aquí conviene recordar, pues hablamos de la democracia, que en América Latina el republicanismo se erigió de la base de una profunda separación entre el Estado y la sociedad. En las palabras de Simón (1991), ¿cómo podríamos hablar propiamente sobre la democracia si la relación de casi cada uno de nuestros países se confunde, como tendencia, con el avance del Estado sobre la sociedad?

Muchas investigaciones apoyan la relación teórica entre la participación (la ciudadanía activa) y la sociedad civil. Sin embargo, puede ser difícil en la práctica utilizar las palancas de la política pública para cambiar los resultados de rendimiento en un periodo corto, como a los responsables políticos les resulta

difícil avanzar en los problemas de política y a las comunidades les resulta difícil confiar en los políticos. Sin embargo, la complejidad del proceso de involucrar a los ciudadanos en los procesos cívicos y las estructuras, así como la obtención de los beneficios de esta propuesta, debe ser reconocida y definida claramente si la renovación de la sociedad civil ha de ser algo más que un recurso retórico. Estos temas incluyen cómo involucrar a la gente, la representatividad y la capacidad individual e institucional. El fortalecimiento de la sociedad civil es una vía prometedora para abordar los problemas sociales, económicos y políticos, la exclusión social, fortalecer la cohesión de la comunidad, combatir el crimen, y mejorar los servicios públicos de baja calidad. Evocando las políticas y programas de la sociedad civil legítima, mientras que delegar la responsabilidad a los ciudadanos, es posible reducir los costos y garantizar la propiedad. La renovación se trata tanto como solución a los problemas (un medio) como un objetivo de política (un fin en sí mismo) que crea enormes problemas en la evaluación. No está claro cuáles son los objetivos de las políticas de renovación civil, y por tanto es difícil medir su impacto, lo que lleva a un enfoque en los indicadores de procesos sobre la base de supuestos beneficios (Brannan, John y Stoker, 2006).

Según Lechner (1996), asumiendo la diversidad social como punto de partida, la reciente invocación de la sociedad civil suele apoyarse más en la tradición liberal, y en concreto en las teorías del pluralismo. Estas enfocan la vida social en analogía al intercambio mercantil entre individuos. Los diversos actores sociales –grupos, asociaciones, gremios, etc.– establecerían un equilibrio armónico de intereses, similar a los equilibrios del mercado. No obstante, ni la mano invisible del mercado ni las teorías del pluralismo resuelven un aspecto crucial de la convivencia supuesta, es decir, la relación simétrica entre diversos actores. Pero sobre todo, no adelantan una idea de orden que permita a la diversidad social desplegarse como una pluralidad.

El área donde los gobiernos tienen probablemente la mayor capacidad para dirigir a la sociedad civil es a través de la educación. Las instituciones educativas no se limitan a transmitir el capital humano, que también pasa en el capital social, en forma de reglas y normas sociales. Esto es cierto no sólo en la educación primaria y secundaria, también en la educación superior y profesional. Una de las mayores garantías contra la corrupción es proporcionar a los funcionarios formación profesional de alta calidad como parte de sus competencias (Bowman *et al.*, 2004; Argyriades, 2006). Sin embargo, los planes de educación cívica, como la principal forma de promover el concepto y la práctica de la sociedad civil, tienen por lo menos cuatro grandes limitaciones. En primer lugar, no tienen en cuenta las

abrumadoras fuerzas que trabajan directamente contra la sociedad civil, porque en general no tienen en cuenta los daños causados por el mercado y los valores de mercado. Hay un límite en lo que los planes de estudio puede hacer como contrapeso a una cultura que enseña lo contrario. Segundo, los planes de educación cívica asumen que el problema está principalmente relacionado con la conducta y el carácter de particulares, y no relacionado con la conducta y el carácter de las instituciones más importantes (y la gente en ellos). La corrupción, el abuso de poder y mal juicio de muchos en los timones de las principales instituciones son, al menos parcialmente, responsables de la contradicción del conocimiento y de la participación cívica. Tercero, los planes asumen que nuestro problema es técnico y no sobre el contenido o la sustancia. Tenemos que cuestionar la suposición de que si la gente sabe más sobre el gobierno participará automáticamente y con más confianza en el sistema.

Se plantea la pregunta de lo que el gobierno y los negocios pueden hacer para inspirar más confianza e invitar a una mayor participación y los resultados de qué tipo de conocimiento incide en mejores ciudadanos. La comprensión del funcionamiento del gobierno sin ningún sentido de la historia o las ciencias humanas, de manera más amplia, pueden fácilmente conducir a la manipulación grosera del sistema en cuanto a la conducta basada en la ética y la integridad. En lugar de establecer un ideal de ciudadano informado, es mejor fijar nuestra atención en el buen ciudadano. Y cuarto, los planes de la educación cívica asumen que las conclusiones son claras, y la moral simplemente tiene que ser transmitida a aquellos que no lo tienen. La moralidad no es tan estática como éste, y sin duda en un marco político, se debe discutir y debatir en forma permanente. El potencial de los abusos políticos perpetrados en nombre de inculcar la virtud es bien conocido, y debe ser evitado a toda costa. En suma, mientras que los resultados de la investigación muestran la contribución positiva de las iniciativas del gobierno en esta área, un tema clave que surge es que la política, el contexto y las relaciones causales son a menudo más complejas de lo que los defensores afirman (Brannan, John y Stoker, 2006).

Mediante un proceso constante de evaluación y acreditación, las instituciones de educación superior pueden mejorarse. La evaluación es un proceso de revisión de los planes de estudio y de su operación, con el fin de mejorar la calidad académica de las instituciones y de sus planes y programas. Su punto de partida no es un modelo ideal de disciplina al que debe ajustarse la enseñanza de las ciencias sociales, sino el modelo que cada institución establece, así como sus condiciones de operación.

Los objetivos de la acreditación de programas académicos son, entre otros, los siguientes:

- Reconocer la calidad de los programas académicos de las instituciones de educación superior e impulsar su mejoramiento.
- Fomentar en las instituciones de educación superior, a través de sus programas académicos, una cultura de mejora continua.
- Propiciar que el desempeño de los programas académicos alcance parámetros de calidad nacionales e internacionales.
- Contribuir a que los programas dispongan de recursos suficientes y de los mecanismos idóneos para asegurar la realización de sus propósitos.
- Propiciar la comunicación e interacción entre los sectores de la sociedad en busca de una educación de mayor calidad y pertinencia social.
- Promover cambios significativos en las instituciones y en el sistema de educación superior acordes con las necesidades sociales presentes y futuras.
- Fomentar que las instituciones y sus entidades académicas cumplan con su misión y objetivos.

Concluiremos presentando un ejemplo propio. En un curso introductorio al posgrado en asuntos públicos se empieza por enseñar y modelar lo que podríamos llamar "reglas de compromiso cívico." Las reglas de la participación ciudadana son simples:

- No importa lo mucho que se esté en desacuerdo con alguien, importa estar más interesado en aprender lo que ellos creen y por qué lo creen.
- No importa qué tan ilógica o mal informada parecezca la opinión; no se debe ahogar por medio de gritos, ni poner fin a la discusión llamando a sus nombres o sintonizando los estereotipos en su propia mente.
- Si usted tiene problemas con estas dos reglas, repita el siguiente mantra en silencio a medida que escucha los otros: "¿es posible que por cualquier motivo, bajo ninguna circunstancia, lo que tienen que decir posiblemente podría ser cierto?" Repetir, si es necesario, hasta que el otro termine.
- Si hacer este mantra le da problemas, hágalo respirando por la nariz y no por la boca.

Después de unas semanas se aprenden las reglas y se comienza a usarlas, en gran parte inconscientemente, de manera que la clase se transforma de una tribuna para matones elocuentes, en un espacio para la participación cívica de adultos reflexivos e inteligentes. Gritos, insultos y comentarios despectivos desaparecen

cuando no hay una respuesta positiva para ellos. Los estudiantes expresan sus opiniones de forma más sucinta, y propensos a apoyar datos objetivos, lógicos y razones claramente articulada sobre la experiencia personal los compañeros de clase presentan al locutor, escuchan más de cerca e interrumpir menos; dirigen preguntas y comentarios a cada uno por su nombre. Después de seis semanas nadie falta a clase, salvo una emergencia laboral o familiar.

CONSIDERACIONES FINALES

La sociedad civil promueve la interacción de los ciudadanos en la toma de decisiones, aumentando la participación de sus comunidades y los grupos organizados, dándoles voz en la planificación y prestación de los servicios públicos como un medio para mejorar las condiciones sociales a través de resultados hacia una gobernanza eficaz. El redescubrimiento de la sociedad civil y el conjunto vinculado de ideas en torno al respeto, la cortesía, el capital social y la ciudadanía activa, constituyen factores esenciales para incorporar en el debate. La sociedad civil, la cultura administrativa y la reforma de la Administración pública se relacionan estrechamente en un momento en que los asuntos públicos serán cada vez más atendidos por oficinas públicas, por la ciudadanía y por la sociedad civil en su conjunto.

La complejidad de involucrar a los ciudadanos en los procesos y las estructuras cívicas, así como la obtención de los beneficios de esta propuesta, deben ser reconocidos y definidos claramente si la renovación de la sociedad civil ha de ser algo más que un recurso retórico. Estos temas incluyen cómo involucrar a la gente, la representatividad y la capacidad individual e institucional. No obstante, es factible reformar la Administración pública para que pueda reforzar la sociedad civil a través de algunas medidas en el plano teórico, práctico, y de investigación-enseñanza. Específicamente, recomendamos los siguientes puntos:

- Teoría: poner juntos a los interesados en la reforma de la sociedad civil a través de la participación cívica, y los interesados en la mejora de la eficacia del gobierno a través de las reformas administrativas públicas.
- Investigaciones: investigar los mecanismos del mercado que pueden estimular la construcción del capital social necesario para sostener una sociedad civil, así como las maneras en que las innovaciones en las técnicas de comunicación e informática pueden promover la transferencia, la adopción y la adaptación de prácticas y valores comunitarios sostenibles.

- Práctica: los Estados indirectamente fomentan la creación de la sociedad civil, proporcionando de manera eficiente los bienes públicos necesarios, en particular los derechos de propiedad y la seguridad pública. Dado un entorno estable y seguro para la interacción pública y los derechos de propiedad, es probable que la confianza surja espontáneamente como resultado de las interacciones iteradas de individuos. Por otro lado, los Estados pueden tener un impacto negativo sobre el capital social cuando intentan hacer actividades que están mejor en manos del sector privado o la sociedad civil.
- Enseñanza: los gobiernos tienen la mayor capacidad para dirigir a la sociedad civil a través de la educación primaria, secundaria y superior, y la capacitación y el desarrollo profesional también. Sin embargo, la educación cívica tiene limitaciones como promover el concepto y la práctica de la sociedad civil. Las instituciones de educación superior pueden mejorarse mediante un proceso constante de auto-evaluación y acreditación.

BIBLIOGRAFÍA

Almond, Gabriel (1989), "The Intellectual History of the Civic Culture Concept" en *The Civic Culture Revisited*, Gabriel Almond y Stanley Verba (eds.), Newbury Park, Sage.

Anechiarco, Frank (1998), "Administrative culture and civil society: A comparative perspective" en *Administration and Society*, año 1, núm. 30, pp. 13-34.

Argyriades, Dimitri (2006), "Good governance, professionalism, ethics and responsibility" en *International Review of Administrative Sciences*, núm, 722, pp.155-170.

Barnes, Marian (1999), "Researching public participation" en *Local Government Studies*, año 4, núm. 25, pp. 60-76.

Bowman, James *et al.* (2004), *The Professional Edge: Competencies in Public Service*, Armonk, NY, M. E. Sharp.

Brannan, Tessa, Peter John, y Gerry Stoker (2006), "Active citizenship and effective public services and programmes: How can we know what really works?" en *Urban Studies*, año 5-6, núm. 43, pp. 993-1008.

Diamont, Larry (1997), "Repensar la sociedad civil" en *Metapolítica*, núm.12, pp. 185-198.

Dibben, P. y D Bartlett (2001), "Local government and service users: empowerment through user-led innovation" en *Local Government Studies*, año 3, núm. 27, pp. 43-58.

Dobson, Andrew (2003), *Citizenship and the Environment*, Oxford, Oxford University Press.

Donahue, John y Joseph Nye (eds.) (2001), *Governance Amid Bigger, Better Markets*, Washington, DC, Brookings Institution Press.

——— (eds.) (2002), *Marketbased Governance: Supply Side, Demand Side, Upside and Downside*, Washington, DC, Brookings Institution Press.

Durlauf, Steven (2002), "On the empirics of social capital" en *The Economic Journal*, vol. 112, núm. 483, pp. 459-479.

Ellickson, Robert (1991), *Order Without Law: How Neighbors Settle Disputes*, Cambridge, MA, Harvard University Press.

Etzioni, Amitai (2000), "Communitarianism and the moral dimension" en *The Essential Civil Society Reader: The Classic Essays*, D. Eberly (ed.), Latham, MD, Rowman y Littlefield.

Farazmand, Ali (1999), "Globalization and public administration" en *Public Administration Review*, vol. 59, núm. 6, pp. 509-522.

Forrest, Ray y Ade Kearns (2001), "Social cohesion, social capital and the neighborhood" en *Urban Studies*, vol. 38, núm. 2, pp. 2125-2143.

Fukuyama, Francis (2001), "Social capital, civil society and development" en *Third World Quarterly*, vol. 22, núm. 1, pp. 7-20.

Gellner, Ernest (1994), *Conditions of Liberty: Civil Society and Its Rivals*, London, Hamish Hamilton.

Harrison, Lawrence (1985), *Underdevelopment is a State of Mind: The Latin American Case*, New York, Madison Books.

Hawe, Penelope y Alan Shiell (2000), "Social capital and health promotion: A review" en *Social Science and Medicine*, núm. 516, pp. 871-885.

Heady, Ferrel (2001), *Public Administration: A Comparative Perspective*, New York, Marcel Dekker.

Hengstenberg, Peter, Kohut Karl y Günter Maihold (1999), "Introducción: Estado y sociedad en América Latina: en búsqueda de un nuevo equilibrio" en Peter Hengstenberg, Kohut Karl y Günter Maihold (eds.), *Sociedad civil en América Latina: Representación de intereses y gobernabilidad*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad.

Hofstede, Geert (2004), *Cultures and Organizations: Software of the Mind*, New York, McGraw-Hill.

Jabbra, Joseph y Dwivedi Onkar (2004), "Globalization, governance, and administrative culture" en *International Journal of Public Administration*, vol. 27, núm 13-14, pp.1101-1127.

Klingner, Donald y G. Sabet (2005), "Knowledge management, organizational learning, innovation diffusion and adoption, and technology transfer:

What they mean and why they matter" en *Comparative Technology Transfer and Society*, diciembre, vol.3, núm. 3, pp. 199-210.

Lasch-Quinn, Elisabeth (2007), "Unschooled: Democratic life in the absence of a moral culture" en *International Journal of Public Administration*, núm. 30, pp. 615-621.

Lechner, Norbert (1996) "Los limites de la sociedad civil" en *Revista Foro*, núm. 1, pp. 24-33.

Newman, Janet (2001), *Modernising Governance, New Labour, Policy and Society*, London, Sage Publications.

Ostrom, Elinar (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press.

Perry, James y Anne Marie Thomson (2003), *Civic Service: What Difference Does it Make?* Armonk, NY, M.E. Sharpe.

Pochman, Maricio (2002), "De la sociedad civil a las ONG" en *Foreign Affairs en Español*, vol. 2, núm. 3, pp. 140-150.

Putman, Robert (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon and Schuster.

Rogers, Everett (2003), *Diffusion of Innovations*, New York, 5th Ed, Simon & Schuster.

Simón, JL. (1991), "La sociedad civil en América Latina: un diagnóstico y perspectiva de organización en la inmediata posguerra fría" en *Perspectiva Internacional Paraguaya*, vol. 3, núm. 6, pp. 123-168.

Stillman, Richard (1999), *Preface to Public Administration*, Burke, VA, 2nd Ed, Chatelaine.

Stolle, Dietlind y Mare Hooghe (2005), "Review article: Inaccurate, exceptional, one-sided or irrelevant? The debate about the alleged decline of social capital and civic engagement in Western societies" en *British Journal of Political Science*, vol. 35, núm. 1, pp. 149-167.

Sullivan, John y John Transue (1999), "The psychological underpinnings of democracy: A selective review of research on political tolerance, interpersonal trust, and social capital" en *Annual Review of Psychology*, núm. 50, pp. 625-650.

Whitehead, Lawrence (1999), "Bowling en el Bronx: los intersticios inciviles entre la sociedad civil y la sociedad política" en *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 8, núm. 14, pp. 9-38.

El diseño de las organizaciones municipales: modificaciones para la gestión territorial

Rita María Grandinetti

El estudio fue realizado sobre 11 municipios de la región de Rosario en Argentina, desde pequeñas comunas de 500 habitantes hasta la ciudad de Rosario, con aproximadamente un millón de habitantes.

Los resultados alcanzados verifican una extendida asunción de nuevas responsabilidades, ligadas al desarrollo territorial, por parte de los municipios, pero también el despliegue de múltiples modificaciones en sus dispositivos y mecanismos organizacionales, es decir, en sus diseños. A su vez, se revela la persistencia sólida de parámetros de diseño vinculados con el modelo tradicional y burocrático de organización municipal.

INTRODUCCIÓN[1]

A partir de los años noventa el "campo" municipal gradualmente dejó de ser considerado como una superficie geográfica delimitada claramente o una entidad administrativa y política con funciones simples, centradas en la administración de servicios y el poder de la policía local, para transformarse en un entramado de relaciones y funciones de diversa índole.

[1] Este artículo está basado en resultados del estudio "Modificaciones en el diseño de organizaciones municipales para la gestión de territorios complejos", presentado en el periodo de investigación del Doctorado en Innovación, Territorio y Competitividad, de la Universidad Politécnica de Valencia.

Algunas razones que explican este cambio son las mutaciones en las relaciones del conjunto nación-provincias-municipios y las transformaciones en las sociedades locales. En cuanto a las relaciones entre las diversas jurisdicciones, muchos autores coinciden en que han migrado desde un modelo que suele denominarse como "dual". Según este modelo, el ámbito nacional está por un lado, y las provincias y municipios por otro; sin embargo, actuaban de forma independiente, y pasaron a otro conocido como "federalismo cooperativo o coordinado", en el cual los tres niveles de Estado trabajan de manera conjunta (Cao, 2007). Esta nueva dinámica ha sido acompañada de la mutación, fragmentación y diferenciación de las sociedades subnacionales, y la emergencia y consolidación de nuevos los actores territoriales.

Estos procesos, de coordinación multinivel y horizontal entre jurisdicciones estatales, y de diversificación y consolidación de actores sociales, ha definido un mapa complejo para la gestión de políticas públicas en el ámbito municipal.

Ahora bien, las organizaciones municipales en el siglo XX fueron construidas para administrar entornos relativamente estables, sobre una matriz de tipo burocrático tradicional, organizada por funciones. Este estilo de organización corresponde con el modelo de "municipio administrador", aquél centrado en administrar recursos de acuerdo a norma. Este estilo de organización requiere, para ser efectivo (para poder cumplir con los objetivos que se propone), un ambiente simple y estable, es decir, de demandas poco diferenciadas y sostenidas en el tiempo, ya que se trata de la organización óptima para producción en serie.

A medida que el ambiente se vuelve más complejo (con mayor número de demandas) y/o dinámico (con demandas cambiantes), va perdiendo capacidad de respuesta. La excesiva especialización por funciones y formalización de los procedimientos hace que se pierda capacidad para abordar íntegra y dinámicamente los nuevos problemas que se presentan.

Sin embargo, en los últimos tiempos, los municipios han llevado adelante múltiples acciones de cambio, de "modernización" de la gestión y las organizaciones locales. El presente trabajo reconoce el enorme caudal de acciones y aprendizajes que se han ido produciendo en este sentido. Sin embargo, paradójicamente, sigue comprobando que la percepción de la ciudadanía y los ámbitos académicos sobre los municipios es considerar a las organizaciones como pesadas, lerdas y rutinarias.

Esta situación habilita múltiples interrogantes y un proceso diagnóstico-reflexivo de la situación presente, donde podamos identificar hasta qué punto se verifican nuevos retos asumidos por los municipios que amplían sus funciones tradicionales, así como si se dan cambios en el diseño organizacional que acompañan esta asunción de retos y la direccionalidad de los mismos. Es decir, ¿los municipios han asumido nuevas funciones o siguen inmutablemente centrados en la administración de servicios locales? ¿lo han hecho de modo extendido o se trata, por el contrario, de iniciativas aisladas? ¿estas asunciones alcanzan a todos los municipios por igual o, por el contrario, sólo a aquellos que poseen determinada escala o determinado nivel de recursos?

Si efectivamente podemos identificar que los municipios han asumido nuevos ejes de trabajo, si han complejizado sus funciones, ¿eso ha sido acompañado de cambios en su diseño organizacional? ¿cuáles son los principales cambios que se han experimentado en los diseños? ¿hacia qué estilos de gestión se orientan estas modificaciones? Estas preguntas estructuran el presente trabajo.

Por lo anterior, este artículo se pregunta en qué medida los postulados referidos a la creciente complejidad de la gestión local tienen un correlato en modificaciones del diseño de las organizaciones públicas municipales. En primera instancia indaga si efectivamente los municipios se han hecho cargo de una ampliación de funciones y en qué medida, para luego detenerse sobre las modificaciones que los municipios han introducido a su diseño, las características y alcances de las mismas. A partir de estas indagaciones construye un diagnóstico sobre los diseños prevalecientes en los municipios y los estilos organizacionales emergentes.

La hipótesis de trabajo sostiene que la mayoría de los municipios han incorporado, en los últimos 20 años, modificaciones en su diseño tradicional, en al menos alguno de estos aspectos: su normativa, estructura, la incorporación de tecnologías de gestión, información o comunicaciones; que estas modificaciones han estado impulsadas más claramente por la complejización y dinámica de los desafíos territoriales que por la escala del municipio o el nivel de acceso a recursos por parte del mismo; que presentan perspectivas de sustentabilidad diversas, vinculadas al dispar nivel de apropiación de las mismas por los propios agentes públicos y por los ciudadanos.

Asumimos, como supuesto, que los municipios en su diseño tradicional, como hemos presentado anteriormente, se han basado en formas burocráticas de organización, semejantes al modelo que Mintzberg llama burocracia mecánica.

Por lo tanto trabajaremos las modificaciones de diseño como aquellos dispositivos, mecanismos o tecnologías que no son propias de la organización burocrática del trabajo y que, por el contrario, se acercan a formas más orgánicas de organización.

LOS MUNICIPIOS ANTE LA GESTIÓN DE TERRITORIOS COMPLEJOS

Según señala Richard Stren en su trabajo *Nuevos enfoques para la gobernancia urbana en América Latina*, hasta los años setenta era común referirse a los niveles más bajos de gobierno como "administraciones locales", encargadas de proveer servicios mínimos a los ciudadanos, el tradicional paradigma ABL.[2]

En los ochenta, lo que fuera "administración urbana" después se llamó "gestión urbana", acompañó el proceso por el cual el contexto dentro del que opera el gobierno local se vuelve más amplio y más complejo (Stren, 2000).

La noción de *public governance* comienza a abrirse paso en este periodo. Este concepto ha avanzado en su incorporación en los trabajos sobre lo local gradualmente. "La governance puede entenderse como el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para gestionar los asuntos públicos a todo nivel. Involucra mecanismos, procesos e instituciones a través de las cuales los ciudadanos y otros grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias" (PNUD, 1997, en Stren, 2000).

La *governance* incluye la gobernabilidad (capacidad del estado para gobernar y dirigir) incorporando las capacidades para coordinar políticas e intereses; se asocia con un concepto menos técnico de las condiciones de éxito de las políticas locales al introducir el factor político y colocar "la interdependencia del estado y la sociedad civil en el centro del debate" (Maintz, Renate, 1997; Echabarría, 2004; Coelho y Diniz, 1997, en Stren, 2000).

En la actualidad es alto el consenso en que la concepción del gobierno local como administrador ha dado paso a la de agente de desarrollo, actor con capacidades para la toma de decisiones, aunque con un importante grado de restricciones. Como tal, incluye las tradicionales funciones del ABL, pero las trasciende ampliando de este modo su campo de acción.

[2] Alumbrado, barrido y limpieza, haciendo referencia a la función del municipio como productor y conservador de la infraestructura urbana.

De esta manera el campo de actuación municipal no se define ya como administración en el estricto marco de las competencias delegadas por instancias mayores por normativa, sino que se amplía a la noción de gobierno territorial. El municipio es el actor crítico para el desarrollo territorial. Se denomina desarrollo territorial al proceso —anclado en un territorio— liderado y gestionado por actores que participan en forma concertada para crear bases sólidas, dinámicas y sostenibles de progreso y equidad, a través de la adecuada movilización de recursos endógenos existentes y la inserción oportuna de recursos exógenos (Grandinetti y Nari, 2010).

Según estos postulados, los municipios están a cargo de un proceso centrado en el territorio que articula cuatro dimensiones de actuación:

- Económica: se trata de la creación, acumulación y distribución de riqueza, e incluye los siguientes ejes:
  - Transporte e infraestructura de comunicaciones.
  - Fortalecimiento del sistema productivo local.
- Urbano Ambiental: referida a la utilización sustentable de los recursos naturales y de estrategias de defensa y protección del medio ambiente a mediano y largo plazo.
  - Preservación de la calidad ambiental.
  - Equilibrio urbano territorial.
- Sociocultural: vinculado a la calidad de vida, equidad e integración social, e incluye:
  - Infraestructura de servicios.
  - Promoción de derechos (alimentación, salud, educación, cultura, recreación).
- Política de gobernabilidad del territorio: la existencia de un proyecto colectivo sustentado en la participación y corresponsabilidad de los actores locales, incluye:
  - Cooperación de actores / redes de actores.
  - Participación ciudadana.

Según los postulados presentados el escenario de actuación para los gobiernos locales, el municipio es un territorio de creciente complejidad, donde confluyen nuevos ámbitos problemáticos a abordar, relaciones diferentes con la sociedad civil y una creciente labilidad en los límites y las competencias jurisdiccionales que reconfiguran el mapa de actuación territorial.

SOBRE EL DISEÑO DE ORGANIZACIONES PARA LA GESTIÓN DE LA COMPLEJIDAD TERRITORIAL

Si, como vimos en el punto anterior, los municipios han modificado sustancialmente su campo de actuación y deben hacerse cargo de nuevas funciones, es hora de reflexionar sobre las capacidades con las que cuentan para hacerse cargo de esto. Particularmente en este trabajo nos detenemos en las características de diseño organizacional que contribuyen a llevar adelante objetivos en entornos más complejos y cambiantes.

Siguiendo a Leonardo Schvarstein, entenderemos diseño de organizaciones como "la resolución de las estructuras, los procesos los sistemas, las normas y las políticas que soportan el logro de los propósitos de la organización en su conjunto" (2004). Este diseño se da como "producto dinámico de la resolución dialéctica de las contradicciones que enfrentamos al ir en pos de un objetivo dado".

Henry Mintzberg presenta una perspectiva del diseño organizacional productivo para nuestro trabajo, al incluir las características del entorno como un parámetro clave del diseño organizacional. Particularmente se consideran dos dimensiones: su dinámica y su complejidad.

> Dinámica: Según Mintzberg, a entornos más estables corresponden diseños más formalizados y permanentes, burocráticos. Por el contrario, a entornos más dinámicos corresponden estructuras más orgánicas. Un conjunto importante de investigaciones tiende a mostrar la relación entre entornos dinámicos y diseños más orgánicos, entendidos como adaptables y de baja estandarización (Arocena, 2010). La clave estaría dada por la innovación promovida por la dinámica y el intercambio.
>
> Complejidad: Siguiendo los planteos de Mintzberg, los entornos más complejos, requieren mayor diferenciación organizacional e instancias de coordinación. En este sentido la complejización de las demandas estaría movilizando la organización hacia una diversificación de espacios de producción, la incorporación de perfiles más profesionales, y el desarrollo de instancias de coordinación y diversificación. Esta tensión promueve al interior de la organización procesos descentralizadores o nuevos espacios de toma de decisiones (Arocena 2010; Grandinetti en Scheweinheim, 2009; Arellano Gault, 2004).

El cruce de estos factores da lugar a diversas combinaciones, según vemos en el próximo cuadro:

Tabla 1. Relaciones entre entorno y diseño organizacional

Entorno	Estable	Dinámico
Simple	-Organización burocrática -Estandarizada, con distribución de tareas estables	-Organización centralizada, divisional -Respuestas flexibles, baja formalización
Complejo	Organización profesional Desarrollo técnico profesional, respuestas diversas	Organización innovadora Diseños diversos, centros de poder distribuidos en la estructura

Fuente: elaboración propia con base en Mintzberg, 1998.

El cuadrante superior a la izquierda presenta un entorno simple y estable, al cual se adaptan más satisfactoriamente las organizaciones de tipo burocráticas, con características semejantes a las previstas por Weber para su modo racional-legal de dominación. Este tipo de diseño puede variar en su tamaño, pero su propia naturaleza racional y estandarizada le permite crecer sin transformarse, siendo igual a sí mismo.

En el cuadrante de la derecha, por el contrario, nos encontramos con un entorno que, si bien no es sumamente complejo, es cambiante. Es decir, las demandas que presenta, o los problemas que debe resolver la organización no son estables en el tiempo y por lo tanto no se adaptan a las respuestas estándares. Esto tira por tierra el principio burocrático y hace que las organizaciones deban avanzar hacia formas más adaptativas, con una mayor vinculación entre sí y una mayor flexibilidad, que les permita desarrollar productos o respuestas a problemas diversos para cada situación.

El cuadrante situado abajo a la izquierda plantea la complejización de los problemas con un cierto grado de estabilidad. Las demandas o necesidades tienen un grado de permanencia que permite alcanzar respuestas diferenciadas pero con un grado de diseño sistemático a partir del análisis y los procedimientos técnicos. El estilo de diseño que Mintzberg propone es el de la organización profesional. En este caso se quiebra el principio de autoridad única, pero se conserva una cierta estabilidad en los espacios asignados a la resolución de problemas específicos.

Por último, en el cuadrante que se encuentra abajo, a la derecha, nos encontramos con una organización que debe lidiar de modo más o menos permanente con problemas retorcidos: el entorno es complejo, heterogéneo y, además de eso, está en permanente redefinición. En este caso el diseño se desestructura aún más para

poder interactuar satisfactoriamente con este entorno, produciendo las respuestas únicas necesarias para cada situación que nos planteaban Harmonn y Mayer (1998). Son más adecuadas, entonces, las formas más adhocráticas e innovadoras de organizaciones.

Por lo tanto, el diseño de organizaciones públicas de tipo burocrático sólo es eficaz para gestionar ambientes lo suficientemente simples y estables, por el contrario, la dinámica y diversificación del entorno requiere formas más profesionales, orgánicas e innovadoras, de diseño.

Si esto es así, el diseño de organizaciones está basado en la resolución particular, dialéctica, de diversos parámetros (estructuras, procesos, sistemas de información, etc.) a partir de la lectura del contexto y de los objetivos organizacionales. Esta transformación de los parámetros es la que va dando una forma específica y diversa a la organización. Se trata de resolución situacional, que resuelve de un modo específico las tensiones en las que se encuentra involucrada la organización.

Tabla 2. Parámetros de diseño de organizaciones

	Contexto	
Parámetro	Simple/ estable Organizaciones modernas-mecánicas	Complejo/ dinámico Organizaciones posmodernas-orgánicas
Límites	Precisos	Difusos Alianzas Tecnologías web
Principio	Unidad de mando	Diversidad de dependencias
Estructuras	Piramidal Estratificada	Redes Estructuras matriciales
Propiedades de la estructura	Rigidez Centralización	Flexibilidad Descentralización
Predominio de la estructura	Normado Estructural	Emergente Flujo
Organización del trabajo	División Especialización Función	Integración Polivalencia Tecnologías de gestión y TICS

Fuente: elaboración propia con base en Schvarstein L., 2004, p. 35.

Estas dos columnas que Schvarstein propone representan, de alguna manera, los dos extremos del cuadro anteriormente presentado de Mintzberg. La columna izquierda hace referencia a los parámetros de diseño de las organizaciones burocráticas y la columna derecha, a lo que Mintzberg llama las organizaciones innovadoras.

La resolución particular, la modificación, en mayor o menor medida, de algunos estos parámetros, permite orientar el diseño de la organización municipal desde su diseño tradicional, vinculado, como vimos, con una definición de contexto de límites precisos, hacia formas más adaptadas para desenvolverse en entornos más difusos que le plantean los nuevos desafíos.

Podemos inferir que, en la medida que se trabaje con parámetros de diseño más cercanos a la segunda columna nos estamos orientando a diseñar organizaciones más orgánicas, en el sentido de adaptables para gestionar complejidad. Por el contrario, en la medida en que los cambios se realicen según los parámetros de la primera columna, el diseño sigue moviéndose en el campo de lo satisfactorio para contextos simples y estables. No se puede verificar en este caso un cambio de patrón de organización, más allá de los cambios y nuevos dispositivos que se lleven adelante.

En este sentido, identificar los parámetros de diseño en los que se basan los cambios es relevante para el análisis de las organizaciones públicas, ya que su incorporación o su modificación, en un sentido u otro, configuran diseños más o menos satisfactorios para la situación planteada.

Tabla 3. Caso de estudio[3]

	Componente	Referentes empíricos
Diagnosticar la situación de los municipios respecto de los cambios introducidos en su diseño organizacional	Asunción de nuevas competencias y funciones	Desarrollo de normativa Implementación de nuevas funciones/ nuevas áreas Despliegue de redes territoriales
		EJES
		Transporte e infraestructura de comunicaciones
		Fortalecimiento del sistema productivo local
		Preservación de la calidad ambiental
		Equilibrio urbano territorial
		Infraestructura de servicios
		Promoción de derechos (alimentación, salud, educación, cultura, recreación)
		Cooperación de actores / redes de actores
		Participación ciudadana
	Modificaciones en el diseño organizacional	Incorporación de nuevos mecanismos y dispositivos de diseño
		Mecanismos de redes internas
		Redes público privadas
		Redes interjurisdiccionales
		Tics
		Desarrollo del personal
		Tecnologías de gestión
		Servicios web

Fuente: proyecto *Desarrollo Local: Capacidades de gestión en la región Rosario*.

La investigación presente es un trabajo de diagnóstico de tipo cualitativo, que no pretende, por lo tanto, encontrar reglas generalizables, sino identificar las características de la situación y las variables principales que han tenido incidencia sobre ella (Borsotti, 2006). Este diagnóstico se estructura en torno a dos grandes

[3] El estudio se desarrolla con base en información de segundo grado; fundamentalmente la relevada en el marco del Proyecto Desarrollo Local: *Capacidades de gestión en la región Rosario* que coordinamos con la Lic. Patricia Nari, y fue financiado por la convocatoria a Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica Orientados (PICTO 2004), realizada conjuntamente por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, y la municipalidad de Rosario. Ha sido publicado en 2010 por el Grupo Política y Gestión de la Universidad Nacional de Rosario. Grandinetti R. y P. Nari, *Las capacidades para la gestión del desarrollo en gobiernos locales: un abordaje metodológico*, el ICGD.

componentes: asunción de nuevas funciones y competencias por parte de los municipios. ¿Los municipios han asumido los ejes de trabajo vinculados al desarrollo territorial que les plantea un nuevo contexto de actuación, mucho más complejo y dinámico? Modificaciones en el diseño organizacional. ¿Los municipios están modificando sus diseños? Y si esto es así, ¿lo hacen hacia formas más orgánicas o se sostiene, aun con cambios, la tradicional matriz burocrática?

ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN

En un primer momento (a) identificaremos si efectivamente los municipios se han hecho cargo de los nuevos campos de actuación vinculados al desarrollo territorial, a través de revelar de nuestros referentes empíricos: el desarrollo de normativa vinculada, la asunción de nuevas funciones y el despliegue de redes territoriales vinculadas a alguno de los ejes del desarrollo territorial.

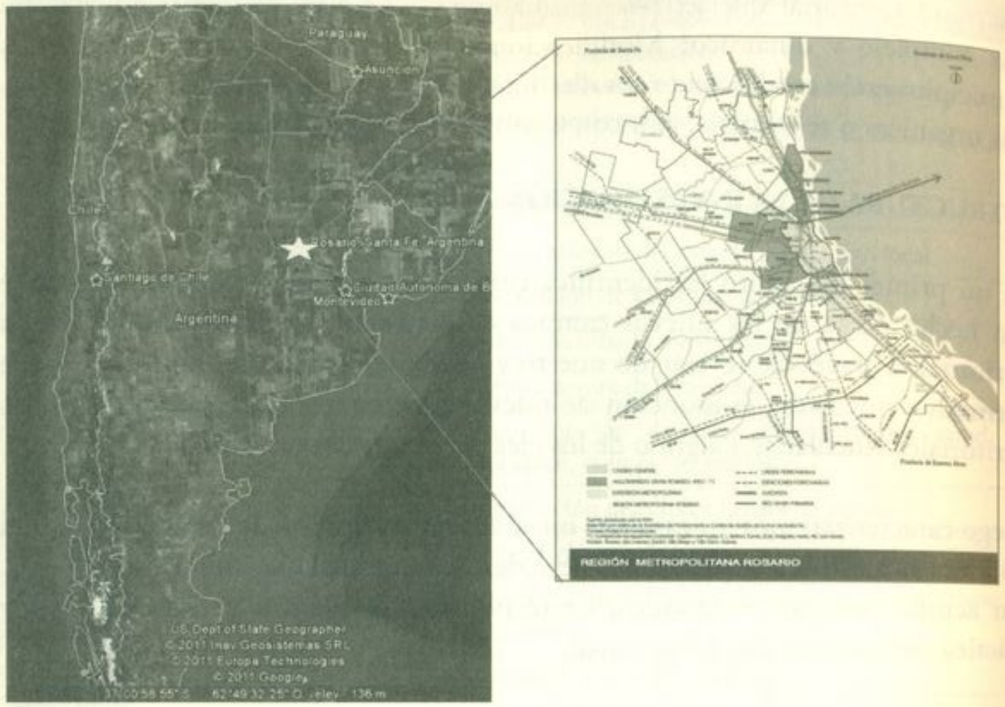
Luego caracterizaremos los cambios operados en los diseños de las organizaciones (b) identificando la incorporación de redes de coordinación internas y externas, con actores públicos y privados, de tecnologías de gestión y comunicación y práctica de capacitación del personal.

El estudio fue realizado sobre municipios y comunas[4] (a partir de aquí se aplicó en más municipios) de la Región Metropolitana de Rosario, Argentina. Esta región ha sido definida por el Plan Estratégico Metropolitano como el conglomerado estructurado en torno a la ciudad de Rosario, con una superficie aproximada de 199 km2 (municipalidad de Rosario, 2004). Se ubica geográficamente en el área centro este de la provincia de Santa Fe, en la zona central de la República Argentina, y se encuentra integrada por un conglomerado de más de 58 municipios y comunas, que tienen entre 500 y 1 000 000 de habitantes.

> El área metropolitana se presenta como un mosaico de fragmentos territoriales en lo político y administrativo, algunos de ellos de muy reducida capacidad económica y técnica para administrar su propio territorio y, por ende, para llevar a cabo una política de desarrollo local. Sin embargo, la concepción del territorio implícita hoy en las decisiones de política pública en el área, está anclada al espacio y compromisos de la gestión municipal o comunal: son las administraciones locales tradicionales, las que se ejercen dentro de los límites de un distrito que comprende un solo centro… Se trata de un espacio que superpone límites distritales, departamentales e incluso, provinciales... (Herzer, H., 2005).

[4] Los municipios y comunas, según la normativa vigente, sólo difieren entre sí por su escala.

Imagen 1 y 2. Región Metropolitana de Rosario en Argentina



Fuente: elaborado por PEM, con datos de la Secretaría de Planeación y Control de Gestión de la Provincia de Santa Fe.

Para el relevamiento y construcción de la información se trabajó con los municipios y comunas que firmaron el Acta Acuerdo Metropolitana del Plan Estratégico Metropolitano. Con base en esta definición se elaboró la muestra por estratos de población conformada por 11 municipios y comunas. Los estratos se basan en la escala del municipio/comuna, según rango de población. Esta distribución por estratos permite conocer si se observan comportamientos diferentes según las escalas de los municipios, dada la gran dispersión de tamaños entre los mismos. Para la selección según el rango de población se establecieron los siguientes estratos:[5]

[5] Estratos: a) Población inferior a 2,000 habitantes, b) población comprendida entre 2,000 y 10,000 habitantes, c) población comprendida entre 10,000 y 50,000 habitantes, d) población de más de 50,000 habitantes. Los datos para caracterizar el universo y definir la muestra pertenecen al censo 2001 del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Información complementaria se desprende de lo relevado en la página web del Ministerio del Interior de la Nación.

ALGUNOS RESULTADOS: ASUNCIÓN DE NUEVAS COMPETENCIAS Y FUNCIONES POR PARTE DE LOS MUNICIPIOS

La Ley Orgánica de Municipios y Comunas Núm. 2439 es el marco normativo que rige las competencias jurisdiccionales de los municipios en la Provincia de Santa Fe y no se ha modificado en el periodo en estudio. Según esta norma las competencias municipales son las siguientes: recolección y disposición de residuos, alumbrado público, drenajes, cementerios, planeamiento y reglamentación de tierras, regulación de mercados.

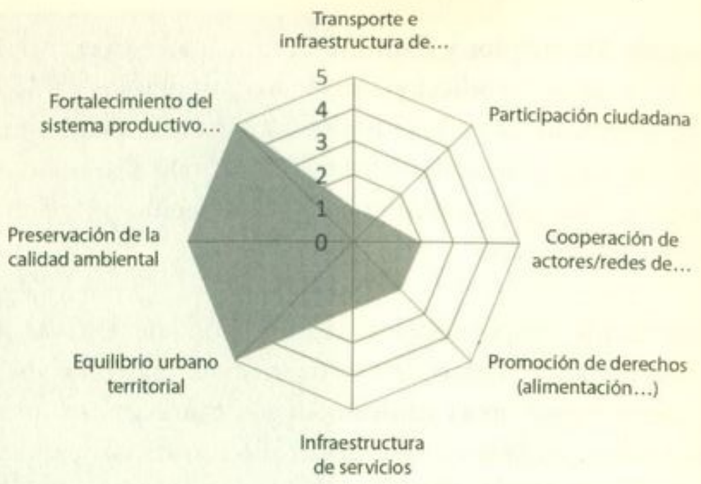
Esto marca un límite importante a la asunción de nuevas funciones o competencias vinculadas al desarrollo territorial por parte de los municipios. Sin embargo, como vimos en el capítulo II, los municipios han avanzado en campos de actuación vinculados con el desarrollo territorial y, en muchos casos, generando normativa de tipo local sobre este aspecto. (Grandinetti R. y J. Pineda, 2004; Cao, 2007; Tecco, 1977). Este es el punto que caracterizaremos en este apartado, las acciones y las normas generadas por los municipios al hacerse cargo del desarrollo territorial.

Desarrollo de normativa

Los municipios y comuna relevados desarrollaron, en su gran mayoría, nueva normativa local, referida a la asunción de funciones vinculadas al desarrollo territorial. Sólo dos municipios de la muestra no incorporaron nueva normativa.

Con respecto a los ejes del desarrollo territorial abordados, la mayoría de los municipios se han concentrado en un eje o dos, sólo dos han desplegado normativa referida a la casi totalidad de los ejes relevados.

Gráfico 1. Implementación de nueva normativa por eje



Fuente: elaboración propia con base en fuente, información relevada en el Proyecto PID 21000 – Universidad Nacional de Rosario.

Los municipios han decidido mayoritariamente destacar los aspectos referidos al fortalecimiento del sistema productivo local, la preservación de la calidad ambiental y la infraestructura de servicios. Respecto a ellos los instrumentos mencionados tienen que ver fundamentalmente con la aprobación de planes urbanos, unidades ejecutoras y/o agencias de desarrollo e instrumentos de promoción productiva.

La coincidencia en la generación de normativa vinculada a estos ejes de trabajo señala claramente un corrimiento del papel del municipio pensado por la Ley Orgánica de Municipios y Comunas, hacia un papel de promotor de desarrollo territorial. Es significativo remarcar que las tres funciones amplían claramente el rol municipal, convirtiéndolo en un productor de políticas.

Con un menor nivel de mención aparecen las nuevas normativas referidas a redes de actores y participación ciudadana, lo que estaría señalando lo incipiente de estos campos, al menos en el tratamiento normativo. Veremos luego que sí se han desarrollado experiencias en este sentido; sin embargo, no tienen un correlato en la normativa local.

IMPLEMENTACIÓN DE NUEVAS FUNCIONES

Es importante resaltar que la totalidad de los municipios, de todas las escalas, reconocieron haber asumido nuevas funciones vinculadas al desarrollo. Los resultados referidos a la implementación de nuevas funciones en la estructura municipal fueron relevados a partir de la identificación de áreas dedicadas al desarrollo territorial. En todos los municipios se desarrolló un área de la problemática o al menos se incorporó esa función a algunas de las áreas tradicionales.

DESPLIEGUE DE REDES TERRITORIALES

Este punto es clave para poder diagnosticar las modificaciones de diseño orientadas a un modelo de *governance*. En casi la totalidad de los municipios y comunas, salvo en las de menor tamaño, se reconoce el desarrollo de redes de trabajo para atender las problemáticas locales.

Ahora bien, en cuanto al alcance de las redes, ¿se estructuran para abordar problemáticas referidas estrictamente al ámbito de influencia o de los municipios o, por el contrario, abordan problemáticas de alcance supra regional en las que se encuentran involucrados? En este sentido se pudo constatar una clara problemática de tipo locale o regional en las redes. Es mínimo el desarrollo de las redes para el abordaje de problemas supraregionales.

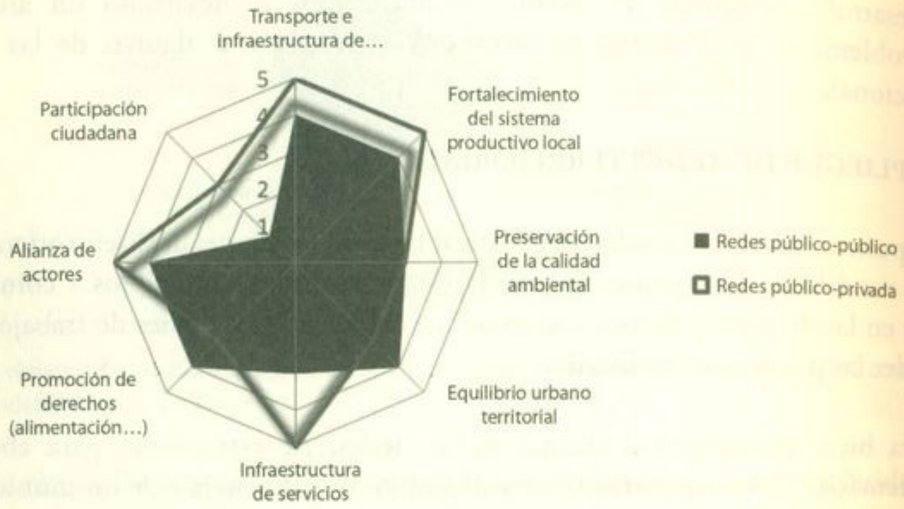
Gráfico 2. Redes según tipo y alcance



Fuente: elaboración propia con base en Fuente, información relevada en el Proyecto PID 21000 – Universidad Nacional de Rosario.

Respecto del contenido de las redes, es interesante señalar la diferencia entre las problemáticas que se abordan con actores públicos y las que, por el contrario, se abordan con actores privados.

Gráfico 3. Ejes de trabajo de las redes



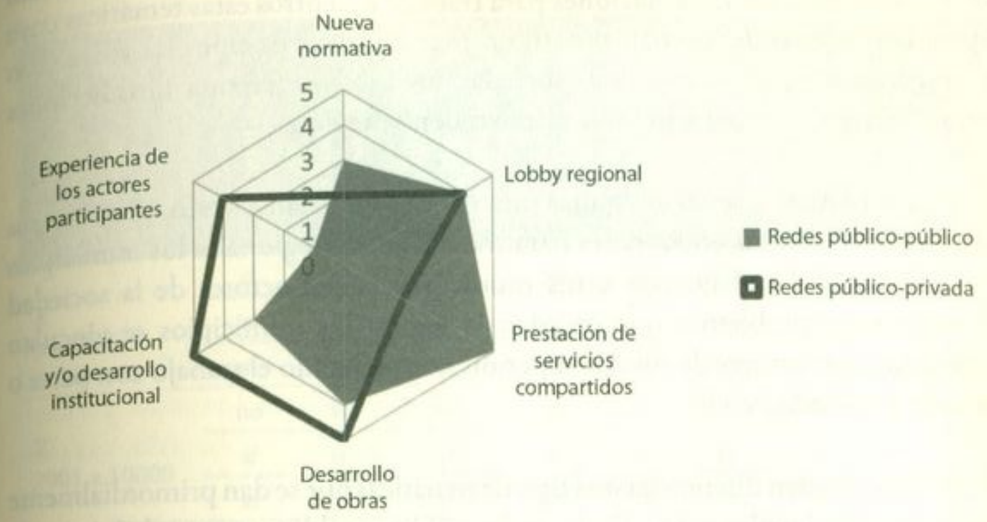
Fuente: elaboración propia con base en Fuente, información relevada en el Proyecto PID 21000 – Universidad Nacional de Rosario.

Las redes público–público están más orientadas a la resolución de derechos y la búsqueda de equilibrios territoriales que las redes público–privadas. Éstas se centran en garantizar estructuras y servicios para la producción y el desarrollo del sistema productivo local.

Los productos alcanzados por las redes son, fundamentalmente, el desarrollo de obras, prestación de servicios compartidos y capacitación. Ahora bien, nuevamente se presentan claras diferencias entre las redes público público y las público-privadas.

En las redes público-público prevalecen el desarrollo de normativa y la prestación de servicios conjuntos, mientras que en las redes público-privadas el desarrollo de obras, el intercambio de experiencias y la capacitación y el desarrollo de actores.

Gráfico 4. Productos alcanzados por las redes



Fuente: elaboración propia con base en Fuente, información relevada en el Proyecto PID 21000 – Universidad Nacional de Rosario.

Es importante señalar que ambos tipos de redes coinciden en el nivel de desarrollo de *lobby* por la región, esto podría señalar algún nivel de reconocimiento de los actores de un territorio conjunto, que es necesario asumir y representar conjuntamente, para constituirse en actores de políticas de tipo regional, superando la fragmentación y los abordajes aislados.

UNA LECTURA SOBRE LA ASUNCIÓN DE NUEVAS COMPETENCIAS Y FUNCIONES

A partir de los resultados identificados para este componente, podemos señalar que los municipios, más allá de sus escalas, se han hecho cargo de funciones vinculadas al desarrollo territorial. En su gran mayoría han desarrollado normativa legal específica para llevar adelante estas iniciativas. Esta normativa se refiere fundamentalmente a campos inéditos para la dinámica municipal como el fortalecimiento del sistema productivo local, la preservación de la calidad ambiental y la búsqueda de equilibrio territorial. Pero los municipios no sólo han generado normativa, pues más allá de ello, en todos los casos se han implementado nuevas funciones en áreas específicas de trabajo o desarrollado nuevas funciones para las áreas tradicionales.

Particularmente, en torno a la *governance*, es significativo el despliegue de redes territoriales en torno a estos ejes del desarrollo. Los municipios han implementado diversas articulaciones para trabajar con otros estas temáticas cuya complejidad los excede. Se han puesto en marcha diversos tipos de redes (con otros municipios, con actores de la sociedad civil, con diferentes jurisdicciones estatales) de tipo regional e incluso que exceden la región.

En este caso podemos señalar algunas diferencias significativas entre los diversos tipos de redes: mientras en las redes para tratar asuntos regionales los municipios han privilegiado el trabajo con otros municipios y con actores de la sociedad civil, para tratar problemas que exceden la región los municipios se vinculan directamente con actores de niveles superiores, desechando el trabajo con pares o actores de la sociedad civil.

Por otro lado, pueden diferenciarse el tipo de temáticas que se dan primordialmente según los actores involucrados. En las redes público-público priman la búsqueda de acuerdos en torno a la promoción de derechos ciudadanos y la búsqueda de equilibrios territoriales. Por el contrario, en las redes público-privadas son privilegiadas las temáticas vinculadas al desarrollo productivo territorial.

Modificaciones en el diseño organizacional

Según vemos en el cuadro siguiente, un resultado importante es que, en la totalidad de los municipios relevados, se han llevado adelante modificaciones en el diseño, independientemente de la escala del gobierno local estudiado.

Tabla 4. Modificaciones incorporadas al diseño de municipios y comunas según rango de población

Rango	Modificaciones en el diseño								
	Normativa	Nuevas funciones	Mecanismos de coordinación	Redes púb/ priv. form.	Redes púb – púb form	Desarrollo de personal	TICS	Tecnologías de gestión	Total
A 0 a 2000	sí	sí	sí	no	no	no	sí	no	4
	sí	sí	sí	sí	sí	no	sí	sí	7
	sí	sí	sí	no	sí	sí	sí	sí	7
B 2001 a 10000	no	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	7
	sí	sí	sí	sí	sí	no	sí	sí	7
	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	8
C 10001 a 50000	sí	sí	sí	no	sí	sí	sí	sí	7
	sí	sí	sí	no	sí	sí	sí	sí	7
	no	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	7
	sí	sí	sí	sí	sí	no	sí	sí	7
D 50001	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	8
	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	8
	9	11	11	7	10	7	11	10	

Fuente: elaboración propia con base en Fuente, información relevada en el Proyecto PID 21000 – Universidad Nacional de Rosario.

En cuanto a la extensión de los cambios, es realmente significativa y abarcante. En prácticamente la totalidad de municipios y comunas (10 sobre 11) se menciona haber realizado cambios en al menos siete de los ocho campos relevados. Dos municipios, por su parte, manifiestan haber realizado cambios en la totalidad de los campos en estudio. Esto habla claramente de la extensión de los cambios de diseño experimentados.

Sin embargo, podemos matizar esta afirmación cuando revisamos el tipo de modificaciones prevalecientes. Aquellas en las que se verifica mayor intensidad son las vinculadas al desarrollo de nueva normativa o la asunción de nuevas funciones. En el extremo opuesto, tenemos las incorporaciones de capacitación para los empleados y las redes público- privadas como las menos mencionadas.

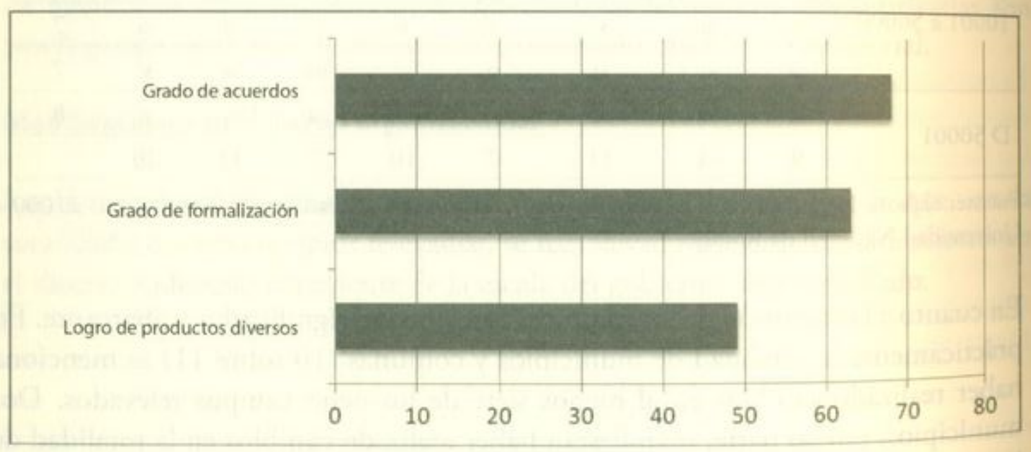
Mecanismos de enlace internos

En cuanto a la incorporación de mecanismos de enlace, seis de los 11 municipios y comunas manifestaron una alta incorporación. Es decir, implementaron diversidad de mecanismos con la intervención de múltiples áreas. En esto cabe mencionar una aclaración: en la mayoría de los casos se trata de mecanismos más o menos informales o procesos *ad hoc* de coordinación. Podríamos concluir, por lo tanto, que se trata de avances más exploratorios que consolidados.

Mecanismos de gestión en redes interjurisdiccionales

Se constató que la mayoría manifestó haber incorporado mecanismos de trabajo en red. Sólo una comuna no incorporó ningún mecanismo. Las redes público-público fueron mencionadas en 10 de los 11 casos en estudio y las redes público-privadas se manifestaron en 8 de los 11 casos.

Gráfico 5. Características de las redes público-público



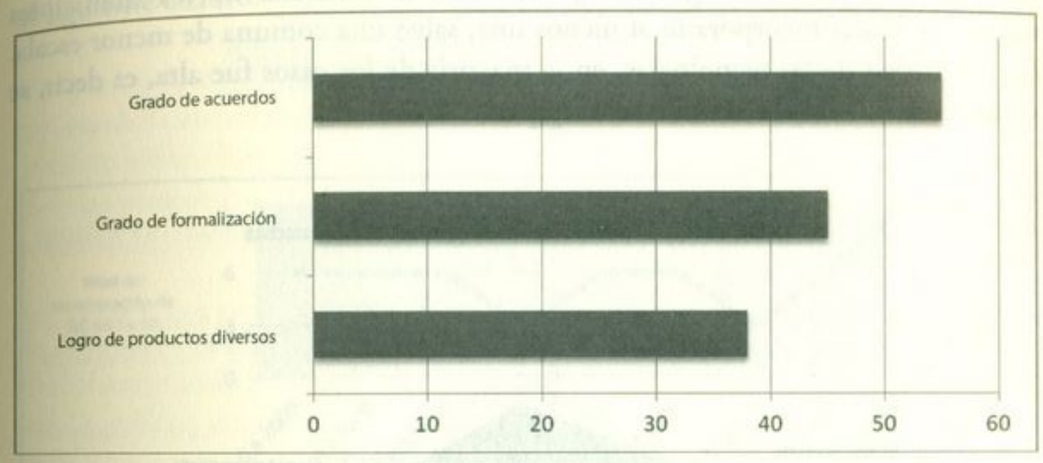
Fuente: elaboración propia con base en Fuente, información relevada en el Proyecto PID 21000 – Universidad Nacional de Rosario.

Las redes público-público manifiestan un grado mayor de logro de acuerdos que de formalización, y de productos conjuntos, según vemos en el cuadro. Esto estaría hablando del carácter incipiente y exploratorio de las mismas. No se trata de redes formalizadas con una definición clara de objetivos y una distribución de tareas compartidas, sino en la mayoría de los casos de "mesas" de abordaje de problemas y búsqueda de soluciones más o menos compartidas. Es necesario señalar entonces su carácter incipiente y precario.

Mecanismos de gestión en redes público-privadas

En cuanto a las redes público-privadas, se manifiestan las mismas características: mayor nivel de logro de acuerdos que de formalización y logro de productos diversos, pero en niveles mucho menores aún. Esto habla del carácter preliminar y exploratorio de estos mecanismos.

Gráfico 6. Características de las redes público- privadas



Fuente: elaboración propia con base en Fuente, información relevada en el Proyecto PID 21000 – Universidad Nacional de Rosario.

Dispositivos de formación del personal

Un elemento significativo en el estudio es la implementación de acciones de capacitación y formación del personal. En este sentido, si bien la mayoría de los municipios incorporó acciones de formación (seis sobre once) es necesario señalar que casi la mitad de los municipios relevados no lo hizo, es decir, que esta modificación ha sido la menos extendida.

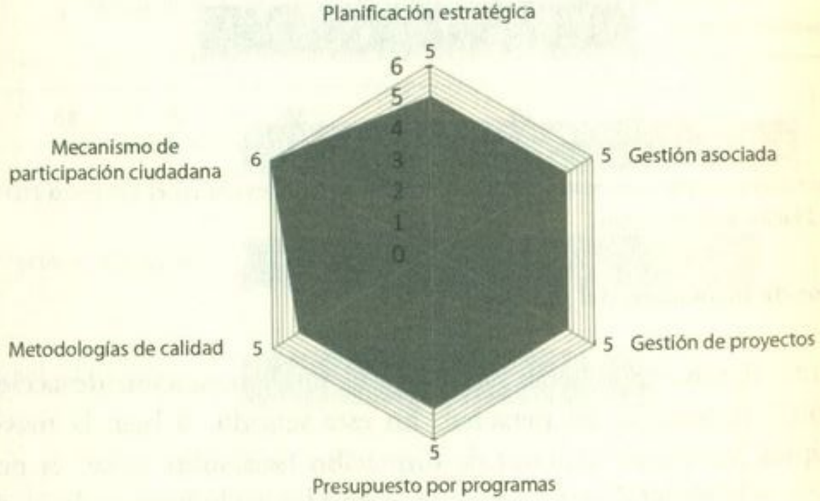
En cuanto al contenido de las acciones de capacitación, si bien se verifica una distribución bastante semejante entre los diferentes ejes, ha sido mayoritario el desarrollo de acciones vinculadas a las herramientas para el desarrollo local y regional. En cuanto a la diversidad implementada por cada municipio, de los seis que reconocen haber realizado acciones, sólo en dos la diversidad temática ha sido amplia, en los casos restantes la diversidad no ha sido considerable.

Es necesario considerar, además, que en la mayoría de los casos lo que se refiere como acciones de capacitación son hechos, seminarios o cursos, aislados o esporádicos, que no están vinculados a programas o planes de formación. Además, en muchos casos no se deben a iniciativas del municipio, sino, por el contrario, a propuestas de las instituciones de capacitación oficiales o privadas.

Tecnologías de gestión

En cuanto a las tecnologías de gestión casi la totalidad de los municipios manifestó haber incorporado al menos una, salvo una comuna de menor escala. La diversidad de las tecnologías, en la mayoría de los casos fue alta, es decir, se trabajó con un amplio menú tecnológico.

Gráfico 7. Tipo de tecnologías incorporadas



Fuente: elaboración propia con base en Fuente, información relevada en el Proyecto PID 21000 – Universidad Nacional de Rosario.

Las más mencionadas fueron las técnicas de participación ciudadana, seguidas por un conjunto homogéneo de incorporación de tecnologías de la calidad, gestión asociada, planificación estratégica, gestión por proyectos y presupuesto por programas. Es importante señalar que el nivel de apropiación por parte de los agentes públicos y de la ciudadanía ha sido bajo, lo que pone en cuestión la sustentabilidad de las iniciativas.

Tecnologías de la información y las comunicaciones

En cuanto a la incorporación de herramientas informáticas para la conectividad interna y con los ciudadanos, nos encontramos en el vértice opuesto que en el referido a la formación del personal, ya que la totalidad de municipios y comunas manifiestan haberlas incorporado. Aunque es necesario aclarar que el fenómeno se da con diferentes alcances, medido el alcance según el número de empleados por PC y el desarrollo de redes informáticas internas, como vemos en el siguiente cuadro.

Gráfico 8. Incorporación de TIC

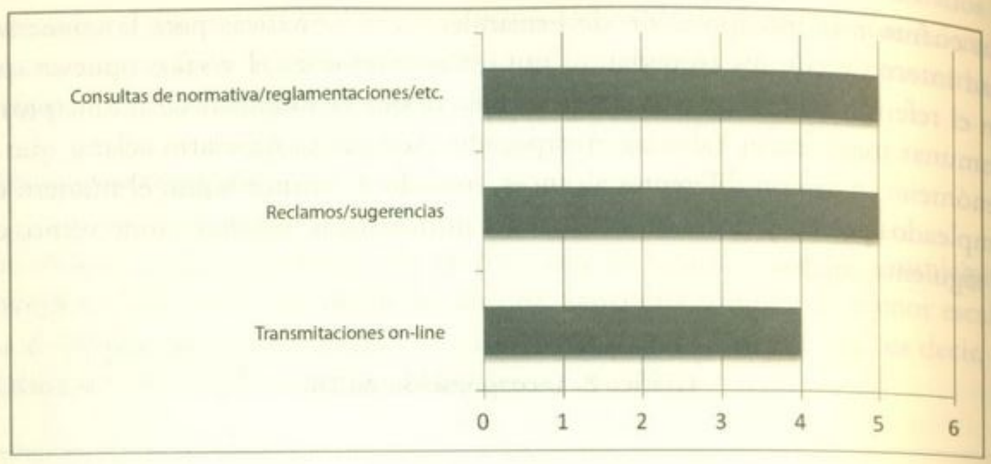


Fuente: elaboración propia con base en Fuente, información relevada en el Proyecto PID 21000 – Universidad Nacional de Rosario.

Servicios web

Un apartado especial en torno a las tecnologías de la información es el referido a desarrollo de servicios web en los municipios.

Gráfico 9. Incorporación de servicios web



Fuente: elaboración propia con base en Fuente, información relevada en el Proyecto PID 21000 – Universidad Nacional de Rosario.

Si bien la totalidad de los municipios manifestó poseer página web, sólo en aproximadamente la mitad se han desarrollado servicios específicos vinculados a la simplificación de las tramitaciones y el acceso a la información pública. Como vemos en el cuadro anterior, no ha habido en estos casos diferencias significativas entre los tipos de servicios incorporados.

Una lectura sobre la incorporación de modificación al diseño

En síntesis, la principal consideración sobre las modificaciones introducidas al diseño de los municipios es que éstas se encuentran presentes en todos los casos estudiados. Esto plantea un significado sumamente relevante para nuestro estudio: sin duda los municipios están apostando a un cambio en sus diseños y llevan adelante acciones lo suficientemente amplias y diversas en ese sentido.

Estas iniciativas de modificaciones no guardan ningún correlato con la escala ni con la disponibilidad de recursos de los municipios. En este punto es interesante recordar que en el municipio con menor disponibilidad de recursos se identifica idéntico nivel de cambios que en aquél con mayor disponibilidad de recursos. Por lo tanto, las modificaciones en el diseño estarían relacionadas, al menos como factor con incidencia fuerte, con las necesidades que se le plantean al municipio al sumar capacidades para atender nuevas situaciones.

Los cambios atraviesan, asimismo, la totalidad de los campos estudiados. En todos los municipios y comunas se manifestó haber realizado cambios en cuanto a incorporación de nuevas funciones; aquellas más profundas son las relacionadas con la incorporación de nuevas funciones a la estructura municipal y la modificación de la normativa necesaria. En este sentido el cambio de diseño más trabajado no rompe con el paradigma tradicional burocrático. Esto se refuerza si se observa con detenimiento cuáles han sido las modificaciones menos aplicadas: la generación de redes público – privadas y la capacitación en gestión del desarrollo para los empleados.

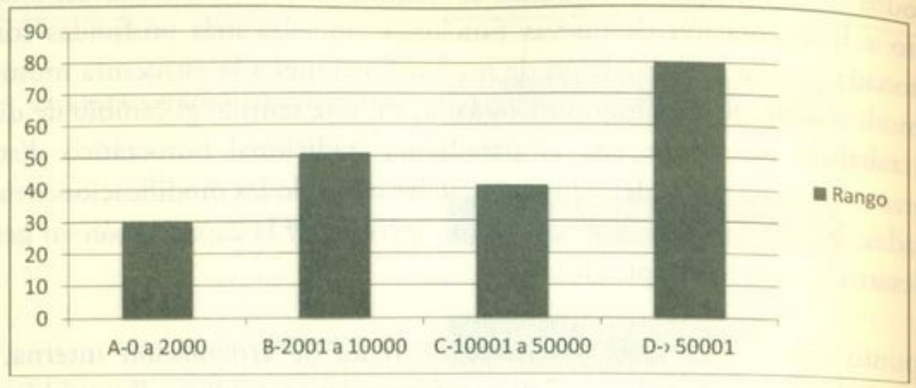
Un punto aparte merece el desarrollo de redes de articulación interna, con actores de la sociedad civil y con otras organizaciones públicas. Pues si bien son el componente con menor desarrollo, el de tipo más emergente, el sólo hecho de estar presentes en la mayoría de los municipios habla de la génesis de nuevas modalidades de relacionamiento con un importante potencial transformador.

INCIDENCIAS DE LA ESCALA DEL MUNICIPIO Y LA DISPONIBILIDAD DE RECURSOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE CAMBIOS DE DISEÑO

Relaciones entre la escala de municipio y la introducción de modificaciones

Aunque uno de los supuestos más extendidos es que el desarrollo de cambios en el diseño estaría claramente vinculado a que el municipio tenga una escala suficiente para abordarlos, en el estudio no fue posible verificar esa relación. Por el contrario, se encontró un desarrollo de cambios más intenso en el segundo rango de la escala de municipios (entre 2,000 y 10,000 hab.) que en el tercero (de 10,000 a 50,000 hab).

Gráfico 10. Intensidad de los cambios según escala del municipio

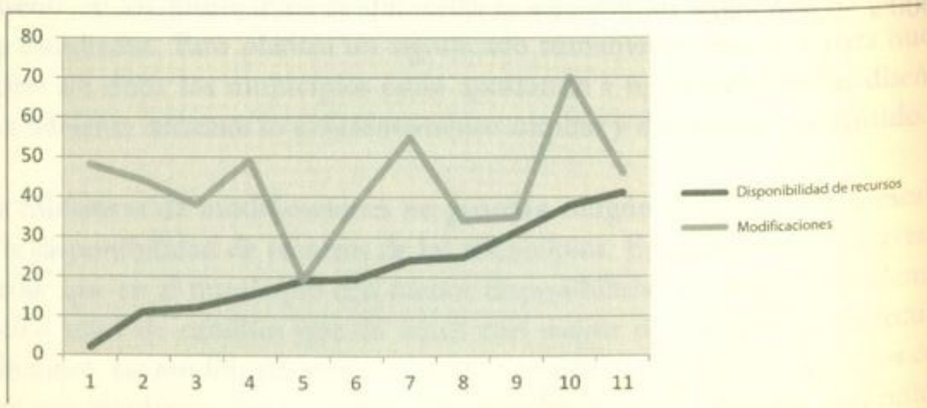


Fuente: elaboración propia con base en Fuente, información relevada en el Proyecto PID 21000 – Universidad Nacional de Rosario.

Relaciones entre disponibilidad de recursos y las modificaciones del diseño

Del mismo modo, tampoco ha podido ser verificado el supuesto de que sólo es posible encarar cambios cuando se tiene una gran disponibilidad de recursos ociosos, supuesto que funciona muchas veces como justificativo a la hora de no encarar transformaciones: "no podemos ahora detenernos o gastar en esto, tenemos muchas necesidades que satisfacer antes, seguramente en otro momento sí".

Gráfico 11. Relación entre disponibilidad de recursos e incorporación de modificaciones en el diseño



Fuente: elaboración propia con base en Fuente, información relevada en el Proyecto PID 21000 – Universidad Nacional de Rosario.

Las curvas de disponibilidad de recursos y la de modificaciones al diseño son claramente divergentes; no guardan relación alguna en sus trayectorias. Por el contrario, es interesante resaltar que en el municipio con menor disponibilidad de recursos se identifican un nivel de modificaciones semejantes a aquél con mayor disponibilidad, y aquel municipio que ha realizado menos modificaciones se encuentra en un rango importante de disponibilidad presupuestaria.

CONCLUSIONES

Nuestra hipótesis de trabajo era que la mayoría de los municipios han incorporado en los últimos 20 años modificaciones en su diseño tradicional, al menos en alguno de estos aspectos: normativa, estructura, incorporación de tecnologías de gestión de la información y las comunicaciones. Éstas modificaciones estaban más relacionadas por la complejidad y dinámica de los desafíos territoriales que con la escala del municipio o el nivel de acceso a recursos por parte del mismo.

Esta asunción de nuevas funciones se verifica en la amplia mayoría de los municipios estudiados, que son un indicador elocuente la generación de normativa y la incorporación de funciones vinculadas a la asunción de la problemática territorial. En menor medida también se verifica el despliegue de redes territoriales para atender esa dinámica. Esto presenta tal alcance que no deja lugar a dudas sobre el proceso irreversible de la ampliación de las funciones tradicionales del municipio con la inclusión de las funciones vinculadas al desarrollo territorial.

Ahora bien, es tal el alcance de esta asunción de nuevas funciones, que lleva a plantearse algunos límites, a nivel municipal, para asumir efectivamente y en toda su magnitud este rol de actor político y de políticas de los territorios. En este sentido consideramos necesario detenerse y quizás profundizar en estudios sucesivos:

- Los límites estructurales a la capacidad de actuación territorial. Es decir, cuáles son los campos en los que efectivamente pueden actuar y obtener resultados los municipios en el complejo entramado de condiciones estructurales que los exceden. Esto hace que muchos postulados del desarrollo territorial puedan parecer ingenuos, o al menos excesivos, si no se los define específicamente.
- La debilidad del andamiaje jurídico institucional para hacerse cargo de las nuevas funciones. Como vimos en el estudio, se plantea cada vez más un hiato entre las competencias formales de los municipios definidas por

la normativa vigente y las funciones que los municipios efectivamente asumen. Esto es particularmente preocupante porque los municipios estudiados no poseen autonomía, lo que provoca que la mayoría de las acciones que asumen estén en una situación de debilidad normativa o deban ser sometidas a verificación por parte de niveles superiores de gobierno. Se complejiza, de esta manera, el entramado de decisiones y, por otra parte, pone nuevamente en cuestión el papel del municipio como actor protagónico.

- Las capacidades reales de los municipios para hacerse cargo. Como vimos en el estudio, aun municipios de menos de 2.000 habitantes han generado algún tipo de normativa propia asumiendo funciones de desarrollo territorial. Es necesario reflexionar sobre las capacidades reales de los municipios para definir y gestionar políticas en un juego de actores denso y complejo.
- La articulación territorial de los diferentes niveles de gobierno y de municipios cercanos para abordar problemáticas que exceden los límites de las jurisdicciones. Esta situación, que desde hace tiempo ha sido planteada para áreas metropolitanas, en el curso de este período en estudio, ha cobrado relevancia también para los municipios de menor escala que comparten dinámicas territoriales.

Respecto a las modificaciones operadas en el diseño organizacional, los resultados permiten verificar un muy interesante movimiento de iniciativas y búsquedas de nuevas formas que alcanza la totalidad de los municipios estudiados. Sin embargo, es necesario resaltar que los dispositivos mayoritariamente implementados y los parámetros de diseño utilizados están claramente vinculados al diseño de organizaciones burocráticas o mecánicas. La mayoría se refieren a incorporación de una nueva normativa y nuevas áreas a la estructura: parámetros de diseño estructural y de división y especialización por funciones para la organización del trabajo. Ambos son claramente correspondientes al modelo de diseño burocrático. Es decir, si bien la introducción de modificaciones es extendida, no estaría modificando el estilo prevaleciente.

Como vimos, las organizaciones basadas en estos parámetros de diseño tienen serias deficiencias a la hora de moverse en contextos complejos y dinámicos, y aquí creemos que radica una de las más serias dificultades de los municipios para la gestión territorial. Se plantean los cambios desde el mismo paradigma de racionalidad única tradicional, no alteran el modo de pensar, diseñar y articular su diseño organizacional con los nuevos fines. Esto no pone en cuestión las

modificaciones introducidas, sino el sentido de las mismas. Se realizan acciones de cambio, se introducen modificaciones, pero éstas siguen repitiendo la misma lógica. No se pone en cuestión el modelo.

Sin embargo, es posible encontrar algunas iniciativas interesantes que van corriendo el estilo hacia parámetros más orgánicos de diseño, aunque con algunas limitaciones en sus alcances o en sus logros efectivos. Hablamos particularmente de la implementación de mecanismos internos de coordinación y de redes territoriales.

Si bien estas implementaciones avanzan en mucho menor medida que las definidas en el punto anterior y son más periféricas y limitadas en sus logros, presentan un alto potencial. Este potencial radica en la capacidad de promover innovaciones hacia formas más flexibles de estructuras, hacia nociones de diversidad de dependencias y acciones descentralizadas. Sería necesario plantearse algún tipo de estudio diacrónico, de proceso, a fin de analizar las posibilidades reales de dejar de ser formas periféricas y precarias de articulación e ir constituyéndose en un entramado orgánico y fluídamente articulado.

Otro punto sobre el que se abren algunos interrogantes es en qué medida los municipios pueden articular diseños organizacionales que les permitan a la vez llevar adelante funciones que requieren prestación masiva de productos uniformes, servicios y producciones particulares para atender necesidades complejas (políticas territoriales). Este aspecto creemos que complejiza el análisis, ya que se trata de una tensión aún no resuelta.

Nos parece necesario resaltar que, si bien los municipios asumen nuevas funciones, no han dejando de lado las funciones tradicionales. Esto significa que tienen que encontrar formas que permitan resolver satisfactoriamente estos dos campos de actuación:

- El que brinda servicios públicos: función tradicional que ha caracterizado históricamente la existencia misma de los gobiernos locales y en la que quizás tienen valor algunos postulados de diseño ligados a las organizaciones de tipo más estables que plantea Mitzberg, como las de matriz burocrática, quizás con una mayor profesionalización.
- El que promueve la mejora de las oportunidades territoriales estratégicas, el aumento de la competitividad de la ciudad y su articulación en procesos regionales y globales de innovación y aprendizaje compartido. Para el que

los parámetros de diseño se deberían orientar hacia formas más divisionales, incluso adhocráticas en términos de Mitzberg.

El desafío que se plantea es cómo moverse entre los extremos, en la línea del continuum de los parámetros de diseños organizacionales para avanzar en algunas claves que permitan resolver estas tensiones.

Un punto aparte merece el bajo nivel en la consideración, en relación con las otras modificaciones introducidas, pues posee el desarrollo de acciones de capacitación para el personal. Este punto es particularmente preocupante, ya que, sin el aporte de los agentes públicos, no hay transformación en el estilo de gestión que sea posible. Parecería estar sobrevolando la idea que se puede escindir la dinámica de las capacidades y competencias organizacionales de la dinámica de las capacidades y competencias de sus trabajadores. De esta manera el alcance de las modificaciones y reformas es puesto en cuestión y adquiere un matiz más formal que sustantivo en la dinámica cotidiana y en la capacidad de los municipios.

Por último, sobre este componente nos interesa plantear algunos interrogantes que se abren particularmente a la extensión de la aplicación de tecnologías de gestión en los municipios. Este es un cambio en los parámetros de diseño muy interesante, pues habla de la búsqueda de nuevos mecanismos. Sin embargo, creemos que es necesario relativizarlo.

Si consideramos la amplia diversidad de tecnologías que se manifiesta haber incorporado, sumado a la escasa apropiación que se manifiesta por parte de los agentes municipales, con la única excepción de las tecnologías de calidad, vemos que se trata en realidad de iniciativas no consolidadas o prácticas efímeras, al menos en muchos de los casos.

Por otra parte es necesario considerar aquí el fenómeno denominado "isomorfismo institucional" (Martínez Nogueira, 1993, Pollit, 2005) con su postulado de que los mismos formatos de difusión de las tecnologías (vía propuestas de los organismos internacionales, recomendaciones de buenas prácticas, ofertas de consultoras, etc.) hacen que muchas veces las mismas se incorporen a la dinámica de las organizaciones públicas sin un análisis serio de sus características. Ello terminaría provocando una suerte de olas de incorporación tecnológica, más por replicabilidad de modelos externos, que por necesidades específicas del diseño organizacional. El estudio de los alcances de este fenómeno en los municipios podría arrojar luz sobre los alcances del mismo. Se encuentra por un

lado, la persistencia de los parámetros vinculados a organizaciones mecánicas o burocráticas en las modificaciones introducidas al diseño. El alcance periférico y lábil de las implementaciones de redes, el bajo desarrollo de acciones de capacitación de los agentes públicos y la escasa implantación de las tecnologías de gestión estarían hablando claramente del desarrollo de múltiples modificaciones en las organizaciones municipales, pero, a su vez, de la sólida persistencia de los parámetros relacionados con el modelo más tradicional y burocrático de organización municipal.

Se hace necesario señalar el desafío de identificar algunas perspectivas, en clave estratégica, que permitan superar esta situación de bicicleta fija en la que se encuentran muchos municipios que, con algunas honrosas excepciones, asumen nuevas funciones, se esfuerzan en introducir cambios, llevan adelante las buenas prácticas e incorporan las nuevas tecnologías "publicitadas" para sentirse recurrentemente, de alguna manera, en el mismo lugar.

BIBLIOGRAFÍA

Alburquerque, Francisco (2004), "Desarrollo económico local y descentralización en América Latina" en *Revista de la CEPAL*, núm.82.

Arocena, José (1995), *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, Montevideo, Centro Editor de Economía Humana, Editorial Nueva Sociedad.

_____ (2010), *Organizaciones Humanas, de la racionalidad técnica a la inteligencia organizacional*, Montevideo, Centro Editor de Economía Humana, Editorial Nueva Sociedad.

Blutman, Gustavo, Cao, Horacio Josefina, Vaca (2010), *Investigaciones sobre provincias y modernización del Estado*, Buenos Aires, Ed. Centro de Investigaciones en Administración Pública, UBA.

Borja Jordi y Manuel Castells (1998), *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus.

Borsotti, Carlos (2006), *Temas de metodología de la investigación en ciencias sociales empíricas*, Buenos Aires, Ed. Miño y Dávila.

Brugué Quim y Ricard Gomá (1998), *Gobiernos locales y políticas públicas*, Brugué y Gomá (coord.) Barcelona, Editorial Ariel, Ciencia Política.

Cao, Horacio (comp.) (2007), *Introducción a la administración pública argentina: nación, provincias y municipios*, Buenos Aires, Byblos.

Crozier, Michael (2001), "El cambio en las organizaciones públicas" en *Gestión y Política Pública*, vol. I, núm.1, julio–diciembre.

_____ (1997), "La transición del Paradigma Burocrático a una cultura del la Gestión Pública" en *Reforma y Democracia*, núm. 7, enero.

Echabarria, Koldo (2004), *Objetivar la gobernanza*, IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 nov.

Etkin, Jorge (2005), *Gestión de la complejidad en las organizaciones. La estrategia frente a lo imprevisto y lo impensado,* Buenos Aires, Granica.

Fleury, Sonia (2002), "El desafío de la gestión de las redes de políticas" en *Revista del Instituto Internacional de Gobernabilidad*, disponible en: www.iigov.org/revista/12/re09.pdf .

García Delgado, Daniel (comp.) (1997), *Hacia un nuevo modelo de gestión local*, Buenos Aires, Ed. FLACSO/UBA.

Gomá, Ricard (2001), "La nueva política: del Estado a las Redes" en *Revista Venezolana de Gerencia*, año 6, núm. 13, enero-marzo.

Grandinetti, Rita y Juan Pineda (comp.) (2004), *Los desafíos de la gestión pública en gobiernos locales*, México, D.F, Ed. Universidad de Puebla. Universidad Juárez Autónoma de Tabasco de México/Grupo Política y Gestión de la Universidad Nacional de Rosario/ Colegio de Ciencias Políticas y Administrativas de México.

_____ y P. Nari (comp.) (2010), *Las capacidades para la gestión del desarrollo en gobiernos locales. Un abordaje metodológico*, Ed. Grupo Política y Gestión/Universidad Nacional de Rosario.

Harmon, Michael y Richard Mayer (1998), *Teoría de la organización para la Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica.

Herzer, Hilda (2005), *Situación del hábitat de los municipios del área metropolitana de Rosario en materia de suelo y vivienda*, Ed. CEPAL.

Iturburu, Mónica (2000), *Municipios argentinos*, Buenos Aires, Ed. INAP.

Majone, Giandomenico (2004), "Tratando con la Complejidad de los multiniveles de gobierno: cuatro lecciones de la experiencia de la Unión Europea" en *Gestión y Política Pública*, vol. XIII, núm.001, México, D. F, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C, pp. 177-208.

Maintz, Renate (1997), *Los desafíos de la Governance*, disponible en: www.iue.it/RSC/Maintz.htm

Mintzberg, Henry (1988), *Diseño de organizaciones eficientes*, Buenos Aires, Ateneo.

_____ (2005), *La estructuración de las organizaciones*, Ed. Ariel.

Perlman, Bruce y Juan de Dios Pineda (2004), *The New Institutionalism in Mexico*, 1a Edition School of Public Administration/Anderson Schools of Management/University of New Mexico.

Pineda Guadarrama, Juan de Dios (2001), *Enfoques contemporáneos de la administración pública local*, México, Universidad de Tabasco.

Schvarstein, Leonardo (1998), *Diseño de Organizaciones. Tensiones y paradojas*, Buenos Aires, Ed. Piados.

Stren, Richard (2000), *Nuevos enfoques en la gobernancia urbana en América Latina*, documento digital, Montevideo, CLAEH/IDRC.

Tecco, Claudio (1997), "Acerca de la adecuación organizacional de los municipios a los nuevos desafíos y roles institucionales" en García Delgado (comp.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local*, Buenos Aires, Ed. FLACSO/UBA.

_____ (2002), "Innovaciones en la gestión municipal y desarrollo local" en Cravacuore, Daniel (comp.) *Innovación en la Gestión Municipal*, Bernal, Buenos Aires, Edición de la Federación Argentina de Municipios (FAM) y la Universidad Nacional de Quilmes.

Weber, Max (2010), "Parlamento y Gobierno en una Alemania reorganizada" en *Max Weber. Obras Selectas*, Buenos Aires, Ed. Distal.

Reforma do estado e descentralização no Brasil contemporâneo: governos locais, eficiência e democracia*

Ricardo Carneiro
Flávia de Paula Duque Brasil

INTRODUÇÃO

A deterioração do ambiente macroeconômico dos países capitalistas centrais, ocorrida em meados dos anos 1970, assinala a crise do paradigma keynesiano que sustentou o vigoroso ciclo expansionista do pós guerra. As idéias liberais tendem a adquirir crescente centralidade no âmbito desse processo, para influenciarem, sob o rótulo do neoliberalismo, as agendas reformistas que passam a ser adotadas em diferentes partes do mundo. São agendas que irão colocar, em primeiro plano, a necessidade de rever a natureza da intervenção do Estado na economia, bem como a lógica de sua organização e funcionamento, notadamente no que se refere à provisão de serviços públicos à população.

Recorrendo a Hirschman (1996, p. 167), "em cada época existe um consenso geral, um contrato tácito a respeito das regras que fazem a economia funcionar e dos limites atribuídos ao papel econômico do Estado". Assim, se no pós guerra, o consenso construído em torno das proposições teóricas keynesianas apontava na

* A produção deste artigo contou com o apoio da Fapemig, por meio da Bolsa do Programa Pesquisador Mineiro e da Bolsa de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico destinado a servidores estaduais do pesquisador Ricardo Carneiro e da Bolsa de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico da pesquisadora Flávia de Paula Duque Brasil.
O texto é uma versão revisada do artigo intitulado "Democratização, descentralização e os desafios da governança local: a experiência brasileira contemporânea, aceito para apresentação no XVI Congreso Internacional del CLAD -, realizado em Asunción, Paraguai, 8-11 de novembro de 2011.

direção da expansão do Estado e da concomitante ampliação de sua capacidade de intervenção, nos anos 1980 o desafio que se coloca é o de formular e implementar uma nova concepção de Estado, capaz de lidar adequadamente com as pressões da globalização dos mercados, alcançando níveis mais elevados de racionalidade, eficiência e eficácia, dentro do contexto democrático. "Fazer o Estado funcionar melhor a um menor custo tornou-se a palavra de ordem" (Rezende, 2002, p. 163), sobre a qual se estruturam as agendas reformistas que se disseminam ao longo do período contemporâneo, notadamente nos anos 1970 e 1980.

No tocante à redefinição das funções que o Estado desempenha, a agenda reformista, de inspiração neoliberal, preconiza uma transição de um papel intervencionista e dirigista para um papel regulador, adquirindo materialidade nos projetos políticos de Thatcher, na Inglaterra, e Reagan, nos USA (Kettl 2005; Spink 2005; Paula 2005). O conjunto básico de medidas propostas inclui desregulamentação e menor interferência estatal nas relações que se estabelecem entre os agentes privados, privatizações e cortes na provisão de serviços pelo poder público. Quanto à reforma da administração pública, o neoliberalismo desemboca na *New Public Management* (NPM), traduzindo formalmente a preocupação com a melhoria da eficiência gerencial na provisão de bens e serviços à população (Dunleavy & Hood 1994; Abrúcio 2005; Manning et al. 2009). O processo envolve o redesenho da estrutura, procedimentos e práticas das organizações do setor público, incorporando mudanças de grande magnitude na dimensão institucional, onde se incluem questões atinentes aos princípios e valores que informam a relação de tais organizações com a sociedade e o mercado (Ferlie et al 1999; Ormond & Loffler 1999; Hernes 2005). De uma orientação inicial voltada à busca de eficiência e à redução do gasto público, o reformismo associado à NPM avança em direção a questões como a qualidade dos serviços prestados, "o empoderamento do cidadão por meio de oportunidades para escolher entre diferentes provedores de serviço e para expressar seu grau de satisfação como usuário" (Pacheco 2010, p.189), incorporando, ainda, a *accountability* e a transparência.

Contudo, nos anos 1990 em certa medida redefinem-se os termos dos debates a partir dos questionamentos vigorosos da concepção neoliberal (Evans, 1998), problematizando os fundamentos e premissas do modelo da NPM e de suas variantes, bem como seus resultados. Nessa direção, emergem modelos alternativos, como a *public service orientation*, dentre outras propostas reformistas com ênfase em premissas democratizantes, na linha da governança democrática (Santos 1998; Fung 2003).

Dentre as questões colocadas em evidência no âmbito do debate em torno da reforma do Estado, a descentralização aparece como um ponto central, compondo as distintas agendas reformistas de uma ampla e variada gama de países (Abrúcio 2006), tanto desenvolvidos quanto em desenvolvimento. A abrangência da adesão a propósitos descentralizantes evidencia-se com nitidez no estudo elaborado por Dillinger (1995, citado por Arretche 1996, p. 63), segundo o qual, num conjunto de 75 países, classificados como em desenvolvimento ou como economias em transição, nada menos que 63 haviam implementado algum tipo de iniciativa envolvendo transferência de poder político para níveis subnacionais de governo. No entanto, é oportuno fazer uma distinção das motivações por trás das iniciativas descentralizantes implementadas pelos países desenvolvidos e os países em desenvolvimento. No caso dos países desenvolvidos, o impulso decisivo é dado pela busca da maior eficiência e efetividade na provisão de serviços à população, o que envolve processos mais próximos da noção de desconcentração, como a terceirização, a agencificação e as parcerias com organizações não governamentais, dentre outros. Em outros casos, a descentralização apresenta-se conectada a um viés mais político, colocando ênfase nos potenciais democratizantes e de aprofundamento democrático. Esta tendência inscreve-se em um contexto mais amplo de ampliação e de radicalização da democracia, notadamente a partir da terceira onda de democratização (Warren 2003). A América Latina se inscreve nesse contexto, tendo experimentado, a partir dos anos finais do século passado, iniciativas de descentralização que se articulam com a redemocratização da vida política.

O Brasil não apenas segue a tendência mais geral de descentralização dos países latinoamericanos, mas a radicaliza, tendo em vista a consagração do município como ente federado, por força da nova Constituição Federal, promulgada em 1988,[2] lado a lado com a previsão e implementação de diversas formas e arranjos destinados à participação nas políticas públicas, no planejamento e na gestão publica.

Desde meados dos anos 1990, o país assiste a avanços expressivos na direção da ampliação do papel das municipalidades na provisão de serviços à população, em consonância com os princípios descentralizantes do novo texto constitucional. Trata-se de movimento impulsionado pelo governo federal e que é movido,

[2] Conforme salienta Souza (2005, p. 110), o sistema federativo brasileiro é constituído por três níveis, incorporando os municípios, "juntamente com os estados, como partes integrantes da federação, refletindo uma longa tradição de autonomia municipal e de escasso controle dos estados sobre as questões locais".

em larga medida, por preocupações de natureza macroeconômica, mais especificamente a promoção do ajuste fiscal como requisito para a estabilidade monetária (Afonso & Silva 1996; Oliveira 2003). Como resultado do processo, a prestação atual de serviços básicos nas áreas de saúde, saneamento, educação fundamental, habitação, infra-estrutura urbana e assistência social, dentre outros, tem sido realizada de forma dominante pelos governos locais, a despeito da enorme disparidade em termos de capacidade administrativa entre os mais de 5 mil municípios que compõem a nação brasileira. No entanto, à exceção das políticas setoriais de saúde e educação,[3] essa crescente assunção de atribuições e responsabilidades por parte dos municípios não ocorreu de forma planejada.[4] Tal fato aumenta em muito a complexidade e, com ela, as incertezas no tocante à obtenção de ganhos de eficiência governamental e ao incremento da democratização no exercício do poder público, vistos convencionalmente como qualidades intrínsecas da descentralização. Isto coloca em relevo tanto as exigências de profissionalização da administração pública, com o intuito de melhorar a entrega de serviços à população, quanto a necessidade de criar formas institucionalizadas de participação da sociedade nos assuntos públicos de conotação local.

O artigo discute a descentralização e os desafios da governança local, tendo em vista o crescente protagonismo dos governos subnacionais na provisão de serviços públicos que afetam diretamente o bem estar da população. Para tanto, toma como referência a experiência brasileira após a redemocratização política, cujo marco referencial é a promulgação da nova Constituição Federal em 1988. O foco analítico é dirigido para dois aspectos principais. O primeiro refere-se à estruturação das administrações municipais no tocante à capacidade técnica e operacional no desempenho de suas atribuições, enfatizando o perfil e o grau de profissionalização das burocracias locais. O segundo tem a ver com a democratização da atividade governativa local, enfatizando a instituição de instâncias participativas da

[3] Na área de saúde, a descentralização foi implementada de forma progressiva, com a transferência de responsabilidades e recursos para os municípios a partir da adesão voluntária dos mesmos à proposta de sistema único desenhada pelo governo central, condicionada à demonstração de capacidade técnica e política para o desempenho das atividades, nos diferentes níveis de complexidade. Na área da educação, o foco recaiu no ensino fundamental, buscando sua universalização por meio de ações variadas, com destaque para o repasse de recursos financeiros aos municípios, cujos valores são definidos em função do número de matrículas na rede de ensino (Arretche 2000).

[4] Nas demais áreas, tem-se um processo desarticulado de descentralização, no sentido de os municípios progressivamente assumirem novas funções no vácuo deixado pelos governos federal e estadual, sem um planejamento ou marco referencial visando assegurar maior racionalidade e eficiência na provisão de serviços à população.

população na formulação da agenda pública e no controle das ações de governo. O argumento desenvolvido procura mostrar que, a despeito de inegáveis avanços no tocante ao desenho de instrumentos de planejamento e gestão à disposição das administrações municipais, a ausência de uma estrutura administrativa do tipo weberiana, especializada e profissionalizada, deixa espaço aberto para a adoção de práticas clientelistas e patrimonialistas, lesivas ao interesse público. Isto coloca em relevo a importância de explorar as potencialidades associadas ao intercâmbio de experiências e idéias com os atores organizados da sociedade civil, consoante as premissas de democratização da atividade governativa. Avançar nessa direção, por sua vez, requer um comprometimento mais efetivo, tanto dos governantes quanto da sociedade, com relação às instâncias de participação de âmbito local, para além do mero formalismo de sua criação.

O texto contempla três seções, além desta introdução e das conclusões. Na primeira, faz-se breve revisão da literatura acerca da temática da descentralização, compreendendo o significado do conceito, os principais argumentos mobilizados na defesa de sua adoção e os requisitos a serem observados de forma a que tal adoção não tenha efeitos perversos para a sociedade. Na sequência, examinam-se as características do federalismo brasileiro, com foco no redesenho do pacto federativo determinado pela Constituição Federal de 1988, portadora de uma clara opção pela descentralização, que amplia a autonomia política e administrativa, a base de financiamento e as atribuições das municipalidades numa escala sem precedentes históricos no país. A terceira e última seção é dedicada a traçar um panorama dos avanços da descentralização brasileira após a promulgação do novo texto constitucional, destacando os desafios que se colocam tanto da perspectiva da construção de capacidade técnica e operacional das administrações locais, quanto da efetiva democratização de suas relações com a sociedade. Ao final, destaca-se a necessidade imperiosa de o país envidar esforços no tocante à construção de condições efetivas de governança local, de forma a fazer prevalecerem as virtudes da descentralização.

DESCENTRALIZAÇÃO: SIGNIFICADO, ALCANCES E LIMITES

Descentralização constitui um termo empregado em sentidos variados, que vão desde a transferência da prestação de serviços para organizações privadas ou não governamentais até a redistribuição ampla de poder entre níveis distintos de governo, passando pela delegação de funções e responsabilidades entre órgãos ou unidades de uma mesma esfera de governo. E, ainda, tem sido empregado

referindo-se à idéia de "devolução" de poder do Estado para a sociedade, que pode ser associado à perspectiva de governança participativa.

Com essa configuração ampla, descentralização pode assumir diferentes formatos, em termos do que se redistribui, para quem se redistribui e da forma como se materializa a redistribuição. Para os propósitos do trabalho, privilegia-se a aplicação do termo ao campo das relações intergovernamentais, o que remete à redistribuição de poder decisório do nível central para os níveis locais de governo. Assim demarcada, cabe distinguir as dimensões política e administrativa de descentralização, ainda que, em diversas situações tais dimensões apresentem-se de forma entrelaçada.

A concepção política de descentralização guarda relação com a prevalência do federalismo, o qual se caracteriza pela arquitetura de um sistema de governo com estrutura dual, conformada em torno de um processo de barganha de um número variado de unidades constituintes e um centro, trazendo em seu bojo regras partilhadas e regras próprias (Beramendi 2009). Trata-se de uma forma de Estado em que o governo central e os governos locais detêm soberania política em suas respectivas jurisdições (Riker 1987), no sentido de serem autônomos e competentes para formular e implementar políticas próprias (Arretche 2002). Nesse contexto, descentralização denota um processo que implica a atribuição efetiva de autonomia decisória a governos subnacionais ou locais referentes a quatro dimensões cruciais: "a escolha de seus governantes e legisladores"; o comando direto de aparato administrativo próprio; a elaboração de "legislação referente às competências" que lhes são constitucionalmente designadas; e autoridade sobre "sua estrutura tributária e financeira" (Abrúcio 2006, p. 78). Já a concepção administrativa enfatiza a distribuição de funções de gestão referentes a uma dada política entre diferentes níveis de governo, "independentemente de sua autonomia política e fiscal" (Arretche 2002, p. 29). Tal concepção, mais abrangente, aplica-se tanto a Estados federados quanto unitários.

O exame da descentralização implica considerações acerca de duas questões principais, que conferem materialidade ao padrão das relações que se estabelecem entre os diferentes níveis de governo. O primeiro tem a ver com a forma como se dá a redistribuição de responsabilidades, o que é particularmente relevante quando estão envolvidas funções ou competências partilhadas. O compartilhamento de funções demanda o desenho de arranjos institucionais com vistas a articular a atuação dos diferentes níveis de governo, sem o qual há um risco não desprezível de fragmentação excessiva e dispersão de esforços na implementação de uma

dada política. O segundo refere-se à redistribuição financeira, envolvendo mecanismos de transferência de recursos do nível central para os governos subnacionais ou entes descentralizados, de forma a assegurar padrões mínimos de qualidade nos serviços prestados à população. Redistribuir responsabilidades suscita preocupações quanto à efetiva capacidade de mobilização de recursos das instâncias locais de governo para o desempenho de suas atribuições, trazendo à cena a idéia de transferências fiscais de forma a assegurar uma melhor equalização no financiamento do gasto.

A temática da descentralização constitui, inegavelmente, "um tópico complexo e controverso" (Przeworski 1999, p. 57), sinalizando para a existência de argumentos relevantes favoráveis e contrários à mesma. Os aspetos positivos comumente associados à descentralização remetem, em geral, ao aumento da eficiência e efetividade na alocação dos recursos públicos com vistas à provisão de bens e serviços à população e à maior democratização no exercício da atividade governativa.

A obtenção de ganhos de eficiência e de efetividade como uma qualidade intrínseca da descentralização aparece ancorada em argumentos teóricos construídos pela economia do bem estar e pela *public choice*, que apresentam perspectivas distintas de abordagem da questão. Enquanto a economia do bem estar (Oates 1972; Musgrave 1997) direciona a atenção para o problema das falhas de mercado, enfatizando a interveniência das externalidades, a *public choice* (Weingast 1993; Buchanan 1995) coloca em relevo o problema das falhas de governo, onde destaca a natureza predatória do setor público (Beramendi 2009). Para a economia do bem estar, a descentralização favorece a alocação ótima dos recursos, à medida que possibilita um melhor ajustamento da oferta de serviços públicos às preferências e necessidades da população neles interessada, além de facilitar a experimentação e a introdução de inovações (Beramendi 2009). Quanto ao primeiro aspecto, o ponto relevante é a possibilidade da adoção de soluções não padronizadas na provisão do bem público, incorporando uma avaliação mais criteriosa e realista, baseada nas preferências dos usuários, dos custos e benefícios sociais de diferentes alternativas para lidar com a questão. No tocante ao segundo aspecto, os governos locais seriam compelidos, pela maior cobrança da população, a usar a autonomia decisória que dispõem no sentido de buscar soluções criativas e inovadoras capazes de refletir as peculiaridades de suas respectivas jurisdições (Abrúcio 2006). Na leitura da *public choice*, a descentralização facilitaria uma melhor fiscalização e, conseqüentemente, um maior controle do mercado e dos eleitores sobre as decisões dos gestores públicos referentes às atividades finalísticas

do governo, ou seja, que serviços provisionar e como fazê-lo. Como resultado, haveria uma menor probabilidade da ocorrência de corrupção e uso predatório ou não produtivo dos recursos públicos, levando a governos menores e ao melhor funcionamento dos mercados.

A associação positiva entre descentralização e a promoção do ideal democrático também se apóia em vertentes interpretativas de matizes distintas, conforme salienta Arretche (1996). De um lado, tem-se uma leitura afinada com os propósitos de aprofundamento da democracia direta, abrindo espaço para uma participação mais efetiva dos cidadãos na formulação e implementação das políticas públicas. De outro, tem-se uma leitura da descentralização associada ao fortalecimento da sociedade civil (Arretche 1996) sob diferentes premissas e enfoques, do liberalismo às vertentes contemporâneas de democracia participativa (Fung 2003).

O pressuposto básico que orienta a percepção de que a descentralização influencia positivamente a democracia é o de que a maior aproximação entre governantes e governados favorece o controle social da população sobre o governo. Na vertente que enfatiza formas de democracia semidireta, a descentralização aumenta não só a responsividade como também a transparência das ações do poder público, confluindo para o incremento da *accountability* vertical do governo. O fato de a gestão da coisa pública ficar mais próxima da população facilita o encaminhamento das demandas ou reivindicações de interesses constituídos da sociedade ao governo, ao mesmo tempo em que aumenta a probabilidade de difusão de informações de interesse coletivo e de instituição de canais mais efetivos de fiscalização da atividade governativa. Para a vertente que valoriza o fortalecimento da sociedade civil, no caso da perspectiva liberal, os ganhos advindos da descentralização não radicam na maior participação da população nos assuntos do governo, mas numa menor intrusão do poder público na dinâmica social e no mercado. Isto favoreceria o desenvolvimento de uma cultura cívica direcionada à busca de soluções para os problemas coletivos ancoradas em organizações da sociedade civil e, portanto, menos dependentes do Estado. Os teóricos participacionistas contemporâneos (Fung 2003; Warren 2001), por sua vez, indicam que uma sociedade civil forte requer um Estado forte, inclusive para a expansão dos direitos, enfatizando os potenciais do associativismo local para o fortalecimento democrático, por meio da vocalização dos diversos interesses e pautas, de formas de pressão e ativismo, de deliberação pública e de criação de espaços públicos locais, além de prover as bases de representação para a participação institucionalizada.

No entanto, descentralizar possui, reconhecidamente, limites políticos e operacionais, podendo apresentar efeitos perversos, caso alguns requisitos não se façam presentes na estruturação organizacional da instância local de governo e nos arranjos sociais e institucionais prevalecentes em sua respectiva jurisdição. A literatura destaca dois tipos principais de problemas que podem influenciar e, no extremo, comprometer os resultados esperados da descentralização. O primeiro tipo de problema refere-se a riscos de ineficiência na alocação de recursos, envolvendo questões atinentes tanto à formulação quanto à implementação de políticas públicas. O segundo guarda relação com a capacidade de organização e mobilização política das comunidades locais, que se reflete na qualidade do controle social sobre o governo.

Os possíveis ganhos de eficiência advindos da descentralização supõem a existência de capacidade técnica e de mobilização de recursos das administrações locais compatíveis com o desempenho das funções que lhes competem. A extensão ou abrangência da descentralização deve considerar as distintas exigências de capacidade gerencial e financeira das diferentes atribuições do poder público e as capacidades efetivamente existentes nos níveis locais de governo, de forma a evitar padrões muito desiguais na quantidade e, principalmente, na qualidade da provisão de bens e serviços à população. O risco que se coloca é a ausência de padrões mínimos no atendimento da demanda de serviços sociais básicos da população, o que tende a penalizar, regra geral, as comunidades mais pobres, que não podem prescindir da atuação do poder público. Ao lado disso, a descentralização pode criar dificuldades na coordenação e no controle da implementação de políticas públicas partilhadas por diferentes níveis de governo, o que demanda um adequado aparelhamento técnico e institucional no nível central para lidar com o gerenciamento das relações intergovernamentais, tendo em vista assegurar a consistência e a coerência da intervenção proposta e a integridade de sua implementação.

A principal contribuição da descentralização à democracia, destacada pela literatura, que se traduz na facilitação à participação política, instrumentalizando "formas mais efetivas de controle sobre a agenda e sobre as ações de governo" (Arretche 1996, p. 50), por sua vez, não é linear nem automática. Ao contrário, descentralizar pode ter efeitos adversos, favorecendo a adoção de padrões arcaicos de condução da atividade governativa no nível local, lesivos aos interesses da coletividade. Dentre tais efeitos, podem ser relacionados a maior porosidade da administração pública à inserção de interesses particularistas, com o risco não desprezível de captura do poder político por determinados grupos que se alternam,

ou não, no comando do governo, bem como a maior propensão à cooptação e obtenção de apoio político por meio de práticas de natureza clientelista.

Depreende-se, das considerações anteriores, que fazer prevalecerem os efeitos positivos atribuídos à descentralização exige o preenchimento de determinados requisitos mínimos, quer na dimensão administrativa quer na dimensão política das instâncias locais de governo. Na dimensão administrativa, o ponto saliente consiste na criação de uma burocracia profissionalizada e meritocrática, consoante as premissas do modelo weberiano, capaz de assegurar maior agilidade e eficiência à gestão pública e de dar respostas de melhor qualidade às demandas da população. Na dimensão política, é indispensável a construção de "instituições cuja natureza e cujas formas de atuação sejam compatíveis com os princípios democráticos que norteiam os resultados que se espera produzir" (Arretche 1996, p. 50), ou seja, que não se prendam apenas à intenção ritualística de mero formalismo burocrático.

FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: AS INOVAÇÕES DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

No Brasil, a opção pelo federalismo como forma de divisão territorial de governo se fez nos anos finais do século XIX, tendo como marcos referenciais a proclamação da República, ocorrida em 1889, e a promulgação de uma nova carta constituinte, ocorrida em 1891.[5] Desde então, as bases institucionais do federalismo brasileiro vêm sendo remodeladas por mudanças nos dispositivos constitucionais que tratam da matéria, o que remete às redefinições nos textos constitucionais, processadas em 1934, 1937, 1946, 1967 e, a mais recente delas, em 1988. Essa intensa atividade constituinte determinou alterações de grande amplitude nas relações federativas ao longo do tempo, apontando ora na direção de uma maior descentralização política e administrativa, ora em sentido inverso. Em linhas gerais, a descentralização tende a ser enfatizada nos períodos de vigência da institucionalidade democrática e enfraquecida sob a égide de regimes autoritários.

Assim, a Constituição Federal de 1934 possibilitou a autonomia municipal, assegurando recursos próprios às instâncias locais de governo, "que seriam por eles coletados" (Souza 2005, p. 108), além de fazerem jus a uma parcela do imposto estadual. Em 1937, reescreve-se o texto constitucional com o intuito de ajustá-lo à ordem política autoritária então implantada, trazendo, dentre outras medidas

[5] A primeira constituição escrita do país é datada de 1824, quando se dá a independência política de Portugal.

de caráter centralizador, a supressão da autonomia municipal concedida poucos anos antes.[6] O fim do regime autoritário em 1945 abre um período de interregno democrático que se estenderá até 1964. A Constituição Federal de 1946, escrita num ambiente de retomada da democracia, restabelece e amplia a autonomia dos municípios, onde se destaca a introdução do mecanismo de transferência intergovernamental de recursos da esfera federal para os governos locais (Souza 2005), que irá progressivamente assumir papel crucial no funcionamento do sistema federativo brasileiro.

O regime autoritário instaurado após o golpe militar de 1964 determinou um retrocesso no tocante à autonomia municipal, com uma forte concentração da autoridade política e fiscal no governo federal, à qual se associa um padrão de relações intergovernamentais descrito por Arretche (2002) como mais próximo das formas prevalecentes em Estados unitários que em federações. Como em 1937, a Constituição Federal editada em 1967 acentuou a centralização dos recursos financeiros, concentrando a arrecadação dos principais tributos na esfera do governo federal. A despeito dessa centralização, deve-se registrar a introdução de inovações importantes no tocante às transferências intergovernamentais, contemplando tanto estados quanto municípios, por meio de fundos de participação, mais especificamente o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Ampliaram-se também as denominadas transferências voluntárias, cujo acesso e uso, no entanto, ficavam condicionados ao atendimento de exigências que, na prática, esvaziavam a autonomia das municipalidades.

Ao longo dos anos 1980 foram recuperadas as bases do federalismo no país, o que se processa em estreita articulação com a redemocratização ocorrida no período. O retorno à normalidade democrática, que se insinua na retomada das eleições diretas para os governos estaduais, em 1982, para adquirir contornos mais nítidos e irreversíveis com a instalação da Assembléia Nacional Constituinte, em 1987, configura um período de ampla mobilização societária, com plataformas de cunho descentralizante e voltadas para a ampliação dos direitos de cidadania. Nesse ambiente, ganham saliência reivindicações em torno da ampliação dos direitos sociais, da descentralização e maior autonomia do poder local e "da democratização do Estado e de suas relações com a sociedade" (Brasil, Carneiro

[6] O ano de 1937 marca o início do período da história brasileira conhecido como Estado Novo, que se caracteriza por seu caráter centralizador e autoritário, envolvendo o fechamento do Congresso Nacional e das Assembléias Estaduais, a supressão dos partidos políticos e a substituição dos governadores eleitos por interventores.

& Teixeira 2010, p. 136), que vão informar as principais inovações introduzidas pela Constituição Federal de 1988.

Um primeiro eixo de inovação da Constituição Federal de 1988 refere-se ao alargamento do rol de direitos sociais, de caráter universalizado. Além das temáticas clássicas – saúde, educação e previdência social – a relação dos direitos sociais introduzidos no novo texto constitucional inclui trabalho, lazer, segurança, proteção à maternidade e à infância, e assistência aos desamparados, aos quais veio se somar o direito à moradia – objeto de emenda constitucional datada de 2000 (Brasil, Carneiro & Teixeira 2010). Na garantia desses direitos, há uma forte ênfase em competências partilhadas entre os diferentes níveis de governo. Ancorado na definição de competências partilhadas, o governo federal tem promovido, desde os anos 1990, por meio de regulamentação e incentivos de natureza fiscal, uma municipalização da provisão de serviços básicos à população, com foco nas áreas de educação e saúde (Arretche 2000, 2002, 2010; Souza 2005; Abrúcio 2006). Esse processo é favorecido pela vinculação de receita a aplicações compulsórias nas áreas de educação e saúde[7] e tem alcançado resultados vistos como exitosos. Estudo realizado por Arretche (2010) mostra elevada prioridade dos gastos dos municípios brasileiros em saúde e educação, significando que a ampla maioria deles tem cumprido atualmente a regra constitucional que estabelece patamar mínimo de aplicação de receita nas áreas em questão.

Um segundo eixo fundamental de inovação na Constituição Federal de 1988, que interessa mais de perto aos propósitos do trabalho, envolve o redesenho do federalismo brasileiro, com forte viés descentralizante, traduzindo-se na incorporação dos municípios, juntamente com os estados, como partes integrantes da federação, consoante o sistema denominado de triplo federalismo (Souza 2005). Essa descentralização foi acompanhada da ampliação da autonomia fiscal, política e administrativa dos municípios, bem como do alargamento de seus papéis e competências, para além das funções partilhadas na área das políticas sociais (Brasil, Carneiro & Teixeira 2010), o que pode ser visualizado no Quadro 1.

[7] No caso da educação, a Constituição Federal de 1988 determinou a aplicação compulsória de, no mínimo, 25% das receitas advindas da arrecadação de impostos e de transferências dos municípios em tal função. Para a saúde, a matéria foi tratada por emenda constitucional, que implica, atualmente, na obrigatoriedade de um gasto correspondente a, no mínimo, 15% da receita de impostos e transferências.

Quadro 1: Competências exclusivas do município e partilhadas com os níveis federal e estadual de governo, consoante a Constituição Federal de 1988

Competências exclusivas	Competências partilhadas
Educação pré-escolar; Serviços de coleta e tratamento de lixo; Saneamento básico ambiental; Transporte coletivo; Planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano; Ordenação urbanística do território; Política urbana, Elaboração de lei orgânica; Elaboração de legislação específica de interesse local; Elaboração de legislação suplementar às legislações federal e estadual no que couber; Serviços de interesse local e obras correlatas (estradas vicinais, arruamentos, iluminação pública, segurança urbana etc)	Saúde e assistência social; Cultura, educação e ciência; Preservação do patrimônio histórico, artístico, cultural, paisagístico e arqueológico; Proteção ao meio ambiente e aos recursos naturais; preservação das florestas, da fauna e da flora; Agropecuária e abastecimento alimentar; Habitação e saneamento; Combate à pobreza e aos fatores de marginalização social; Exploração das atividades hídricas e minerais; segurança no trânsito; Políticas para pequenas empresas; Turismo e lazer

Fonte: adaptado de Neves (2006, p. 94) e de Souza (2005, p. 112).

Além das funções partilhadas com outras esferas de governo, competem aos municípios, as atribuições legislativas e de prestação de serviços que se configuram como de interesse local, relacionadas no Quadro 1. Dentre as atribuições legislativas, incluem-se a elaboração das leis orgânicas municipais e a instituição de normas referentes ao ordenamento territorial e urbanístico e à política e ao planejamento urbano. Já as prestações de serviços vão desde as funções tradicionais indicadas, como coleta e tratamento de lixo e a realização de obras públicas urbanas, até a proteção do patrimônio histórico-cultural local, dentre outras.

No que tange à autonomia fiscal, os municípios possuem competência para arrecadar impostos que lhes são próprios, envolvendo a propriedade urbana, a transferência de propriedade e os serviços, além de taxas e contribuições de melhoria (Vieira 2009). No entanto, Arretche (2010, p. 16) chama a atenção para o fato de a autoridade tributária no Brasil ser "regida por regras federais homogêneas", o que, na prática, reduz a autonomia tributária dos municípios à definição das alíquotas dos impostos que lhes competem. Em complemento à arrecadação tributária própria, os municípios contam com as transferências intergovernamentais compulsórias, de natureza constitucional, envolvendo tanto repasses oriundos do governo federal quanto do governo estadual. No primeiro caso, o instrumento remete ao já citado FPM, composto por 23,5% das receitas dos dois principais impostos federais – o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) –, cujas regras de transferência têm

caráter redistributivo,[8] favorecendo especialmente os pequenos municípios, com população de até 5 mil habitantes. No segundo, as transferências envolvem 25% da arrecadação do principal imposto estadual – o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) -, acrescida de 50% das receitas do Imposto sobre Veículos Automotores (IVA), com regras de repartição que operam com base no princípio de devolução tributária.[9] Às transferências compulsórias vêm se somar as transferências voluntárias, de natureza condicionada[10] ou não.

São exatamente as transferências intergovernamentais que asseguram a principal fonte de financiamento das municipalidades, como mostram os dados da Tabela 1. A tendência à descentralização que se manifesta nos anos 1980 eleva a participação dos governos locais na receita disponível de 8,6% do total em 1980 para 10,8% do total em 1988, refletindo incremento nas transferências de recursos, já que a contribuição local para a arrecadação tributária mantém-se em 2,9% do total. As mudanças introduzidas pela Constituição Federal de 1988 aumentam em muito a receita disponível dos governos locais, que atinge 17,8% do total em 2000, caindo um pouco em 2007, quando fica em 16,6% do total. Embora também tenha experimentado aumento, a variação da arrecadação tributária local revela-se bem menos expressiva, elevando-se para 4,5% do total em 2000 e 4,8% do total em 2007.

[8] A repartição reserva 10% do total para as capitais, com os restantes 90% sendo repassados para os demais municípios, obedecendo a uma regra segundo a qual a cota individual é calculada por uma fórmula inversamente proporcional à população local e à renda per capita do respectivo estado (Afonso & Araújo 2006).

[9] O repasse de pelo menos 75% do total a ser transferido se faz segundo a arrecadação da respectiva jurisdição.

[10] As transferências condicionadas são vinculadas a políticas específicas, com destaque para as já citadas áreas de saúde e educação, cujo acesso depende do cumprimento das exigências que regulamentam a matéria.

Tabela 1: Estrutura da arrecadação tributária e da receita disponível, por nível de governo, no Brasil - anos selecionados (%)

Ano	Arrecadação Tributária			Receita Disponível		
	Federal	Estadual	Local	Federal	Estadual	Local
1980	75,1	22,0	2,9	69,2	22,2	8,6
1988	70,5	26,5	2,9	62,3	26,9	10,8
2000	69,2	26,3	4,5	55,5	25,6	17,8
2007	69,3	25,9	4,8	58,1	25,3	16,6

Fonte: adaptado de Rezende (2011, p. 88).

A importância das transferências intergovernamentais é particularmente relevante para os municípios menores, como mostra estudo realizado por Vieira (2009). Para municípios com população de até 5 mil habitantes, as transferências representaram, na média dos anos 1999/2004, nada menos que 93% do total, declinando progressivamente à medida que aumenta o tamanho do município, para alcançar a menor relação, da ordem de 51,7% do total, na faixa de municípios com mais de 1 milhão de habitantes. O peso das transferências intergovernamentais, somado aos critérios redistributivos imbricados nos repasses de recursos feitos pelo governo federal, favorece aos pequenos municípios, assegurando-lhes melhor relação entre receita disponível e Produto Interno Bruto (PIB).[11]

Outro efeito atribuído pela literatura aos critérios redistributivos favoráveis às pequenas municipalidades adotados nas transferências constitucionais do governo central é o estímulo à emancipação política de localidades com número reduzido de habitantes e a conseqüente formação de novos municípios. De 4.122 municípios existentes no período imediatamente anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, o país saltou para 5.565 municípios em 2009, dos quais 22,6% do total têm menos de 5 mil habitantes e outros 23,2% do total situam-se entre 5 mil e 10 mil habitantes. A intensidade alcançada pelo fenômeno nos anos que se seguiram à promulgação da Constituição Federal de 1988 levou à edição da Emenda Constitucional n. 15, datada de 1996, que instituiu regras mais rigorosas para a emancipação, restringindo o ritmo de criação de novos municípios totalmente dependentes de transferências constitucionais de recursos.

[11] Para fins ilustrativos, observa-se, com base no mesmo estudo de Vieira (2009) referente ao período 1999/2004, que a relação entre receita municipal e PIB dos municípios com até 5 mil habitantes superou em mais de duas vezes a relação observada nos municípios acima de 1 milhão de habitantes e em quase duas vezes, no caso dos municípios entre 5 mil e 10 mil habitantes.

Ainda assim, nada menos que 591 novos municípios surgiram nos anos posteriores à edição da mencionada emenda, refletindo, em sua maior parte, processos de desmembramento iniciados antes das alterações nas regras de emancipação.

Para lidar com as novas e ampliadas funções dos governos locais, foram introduzidos importantes avanços nos instrumentos de gestão, que compreendem tanto a sistemática orçamentária quanto a política urbana. A nova sistemática orçamentária definida no texto constitucional contempla três elementos – o Plano Plurianual de Aplicações (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA) – os quais devem ser compatibilizados entre si, articulando planejamento e orçamento (Oliveira 2009). Prevista para os níveis federal e estadual de governo, a obrigatoriedade da adoção dos referidos instrumentos foi estendida aos municípios por força da denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, editada em 2000,[12] cabendo ao PPA, desde então, o papel de se constituir no elemento norteador das ações da gestão local, a serem materializadas na LDO e na LOA. Assim como procedeu em relação ao planejamento governamental em sentido amplo, articulando-o ao orçamento, a Constituição Federal de 1988 também cuidou de reposicionar o planejamento urbano. Esse reposicionamento é informado por uma "pletora de princípios, envolvendo a expansão dos direitos de cidadania, a descentralização e a democratização da atividade política" (Brasil, Carneiro & Teixeira 2010, p. 133) e desemboca na elaboração do Plano Diretor. Cabe ao Plano Diretor, cuja elaboração é reafirmada e reforçada pelo Estatuto da Cidade, promulgado em 2001,[13] instrumentalizar a gestão urbana, orientando a atuação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano, em sintonia com a função social da cidade e da propriedade.

Por fim, um terceiro e não menos importante eixo de inovação tem natureza mais estrutural e se refere ao aprofundamento dos mecanismos de participação direta da sociedade no planejamento e na gestão das cidades, bem como na formulação e implementação das políticas sociais sob responsabilidade dos governos locais. A esse respeito, Brasil, Carneiro & Teixeira (2010, p. 154) salientam que têm

[12] A Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar n. 101 – estabelece normas gerais de finanças públicas, aplicáveis aos três níveis de governo. A referida lei procurou aperfeiçoar a sistemática de planejamento e orçamento prevista no texto constitucional, enfatizando a gestão fiscal responsável e a transparência da administração pública.

[13] Conforme Brasil, Carneiro & Teixeira (2010), o Estatuto da Cidade aprofunda os avanços constitucionais relativos à gestão urbana, definindo uma série de princípios com vistas à orientação do uso e ocupação do solo, movidos pela "justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização", ao mesmo tempo em que introduz e regulamenta novos instrumentos urbanísticos, como o usucapião urbano e a concessão de uso especial para fins de moradia, dentre outros.

se multiplicado, no período pós Constituição Federal de 1988, "as instâncias de participação sob diversos moldes, formatos e arranjos institucionais". No tocante ao planejamento, a participação é um requisito previsto no Estatuto da Cidade a ser observado tanto no processo orçamentário quanto na elaboração e revisão dos planos diretores. No tocante à gestão das políticas urbanas e sociais, ganham relevo os conselhos e outros órgãos colegiados, além de espaços participativos de natureza mais episódica, como a realização de audiências públicas. São inovações institucionais de grande envergadura, que ampliam as possibilidades de participação social nos processos formais da política, confluente com os propósitos de incremento da responsividade e transparência dos governos locais, ao mesmo tempo em que constituem espaços importantes de construção da cidadania e de reinvenção dos padrões de convivência democrática democratização (Tatagiba 2002).

AVANÇOS E DESAFIOS NA TRAJETÓRIA RECENTE DA DESCENTRALIZAÇÃO BRASILEIRA

Como discutido na seção anterior, a descentralização brasileira configura-se como um processo político, articulado à redemocratização, cujo marco é a Constituição Federal de 1988. O novo texto constitucional e a legislação infraconstitucional posterior não só ampliaram as atribuições e as bases de financiamento dos governos locais como também instituíram uma série de instrumentos de planejamento e gestão voltados a um exercício mais eficaz e democrático do poder político.

Desde os anos 1990, o processo de descentralização tem avançado de forma sustentada, com a transferência da prestação de serviços básicos à população do nível central para o nível local de governo, com destaque para as áreas de saúde e educação. Isto se evidencia com nitidez nos dados referentes ao emprego público por nível de governo apresentados na Tabela 2.

Tabela 2: Estrutura do emprego público, por nível de governo, no Brasil - anos selecionados (%)

Governo	1950	1973	1992	1999	2002	2007
Federal	50,0	35,0	20,0	18,2	14,5	15,2
Estadual	35,0	45,0	45,0	39,8	37,9	34,1
Municipal	15,0	20,0	35,0	42,0	47,6	50,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: adaptado de Pessoa (2003, p. 2) e Marconi (2010, p. 223).

No período que antecede a promulgação da Constituição Federal de 1988, o emprego público municipal revela-se pouco expressivo, representando apenas 15,0% do total em 1950 e não mais que 20,0% do total em 1973. A partir da promulgação do novo texto constitucional, a estrutura do emprego público brasileiro passa por profundas transformações, com o crescimento acelerado da representatividade do nível local, em detrimento do nível federal e, em menor escala, do nível estadual. Em 1992, a participação do emprego municipal já alcança 35,0% do total, enquanto o emprego federal, que situava-se no patamar de 35,0% em 1973, faz o percurso inverso, caindo para apenas 20,0% do total. Desde então, o emprego municipal avança em ritmo acelerado, com uma variação da ordem de 81% entre os anos de 1993 e 2007. Em igual período, o emprego federal cresce apenas 6% e o estadual apresenta variação negativa, da ordem de 4% (Marconi 2010). Refletindo os ritmos diferenciados de expansão, o emprego municipal se consolida como o de maior representatividade, ultrapassando 50,0% do total em 2007, contra meros 15,2% do total referentes ao emprego do nível federal.

A contribuição da descentralização da prestação de serviços sociais básicos para a consolidação do nível local como principal empregador do setor público brasileiro pode ser ilustrada pela estrutura da distribuição do emprego nas áreas de educação e saúde, conforme Tabela 3. Já amplamente majoritário em 2002, o emprego municipal nas referidas áreas tem sua representatividade reforçada nos anos seguintes, para alcançar, em 2007, o patamar de 54,8% do total nos serviços de educação e 57,8% do total nos serviços de saúde.

Tabela 3: Estrutura do emprego público nas áreas de educação e saúde, por nível de governo, no Brasil - anos selecionados (%)

Governo	Educação		Saúde	
	2002	2007	2002	2007
Federal	3,8	4,3	13,3	12,6
Estadual	46,4	40,9	37,1	33,6
Municipal	49,8	54,8	49,6	57,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: adaptado de Marconi (2010, pp. 244-48).

A importância assumida pelo governo local na provisão de serviços à população, no rastro da descentralização impulsionada pela Constituição Federal de 1988, agudiza o desafio da profissionalização na administração pública brasileira, tendo em vista o caráter heterogêneo das municipalidades, com destaque para a expressiva participação de municípios de pequeno porte, anteriormente mencionada. Na abordagem dessa questão, são oportunas considerações atinentes a aspectos como o tipo de vínculo empregatício com o poder público; a forma de ingresso no serviço civil, se por concurso de cunho universalizante ou não; a formação de um sistema estruturado de carreiras; e a formação, qualificação e capacitação profissional.

No período que antecede a promulgação da Constituição Federal de 1988, o acesso ao serviço público nos diversos níveis de governo, em especial no nível local, se fazia principalmente por meio de arranjos políticos e administrativos, que passavam ao largo dos critérios meritocráticos de seleção do modelo burocrático weberiano. Os servidores recrutados por expedientes dessa natureza eram posteriormente efetivados nos cargos, com a nomeação tornando-se definitiva pelo gestor local, com o apoio do legislativo municipal. Trata-se de um processo de conformação histórica, marcado pela prevalência de práticas de cunho clientelista e patrimonialista. O texto constitucional trouxe novas diretrizes referentes ao serviço público, com a prescrição da adoção de regime jurídico único, que é o estatutário. No entanto, embora os governos municipais venham avançando na direção da observância dessa diretriz, a participação de não estatutários no quadro de servidores municipais revela-se ainda expressivo, alcançando 46,9% do total em 2007, como mostram os dados da Tabela 4.

Tabela 4: Estrutura do emprego municipal no Brasil, por tipo de vínculo empregatício, em anos selecionados (%)

Tipo de vínculo	1993	1997	2002	2007
Estatutário1	36,4	49,3	48,8	53,1
Celetista2	40,7	27,4	26,0	20,6
Sem vínculo permanente	22,9	23,3	25,2	26,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: adaptado de Marconi (2010, p. 230).

Notas:

1. No regime estatutário, o servidor público é contratado por concurso e adquire estabilidade após três anos de efetivo exercício no cargo, tendo seus direitos e deveres definidos em lei municipal.
2. No regime celetista, o empregado público, como na iniciativa privada, tem seus direitos e deveres regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Trata-se de modalidade de vínculo empregatício que não contempla estabilidade na função desempenhada.

O crescimento da representatividade dos servidores estatutários sinaliza no sentido da maior profissionalização das administrações municipais, já que o ingresso neste regime de trabalho se dá por meio de concurso público. Cabe observar, no entanto, que a adoção desse tipo de processo seletivo nem sempre decorre do interesse do gestor municipal em recrutar pessoas com os conhecimentos e as habilidades técnicas requeridas para o cargo, consoante as premissas meritocráticas da burocracia weberiana. Ao contrário, a maior difusão da prática entre os municípios ao longo dos anos mais recentes - atestada pelos dados da Tabela 5 - pode ser atribuída, em larga medida, aos efeitos de ações administrativas ou judiciais movidas por organismos de fiscalização e controle externo, mais especificamente o Ministério Público e os Tribunais de Conta, visando à observância do texto constitucional. Além disso, como mostra Rezende (2011), em pesquisa realizada nos municípios localizados na porção sul do estado de Minas Gerais,[14] os processos de seleção, em diversas situações, não são abertos e universais, mas assumem apenas caráter interno, buscando efetivar parte do quadro de servidores que já trabalhava na administração municipal sem ser concursada.

Nada menos que 53,3% dos municípios brasileiros informaram, em 2009, ter realizado concurso nos últimos 24 meses – proporção que tende a crescer em função do porte do município, alcançando 87,5% do total naqueles com população acima de 500 mil habitantes. No entanto, praticamente todos – uma fração da ordem de 94,5% do total - informaram, à mesma época, ter efetivado contratação de pessoal nos últimos 24 meses. O que se insinua no exame desses dados é a persistência da prática de contratação de servidores não concursados, cuja ressonância se expressa na existência de regimes de trabalho alternativos

[14] A região pesquisada compreende 177 dos 853 municípios do estado de Minas Gerais. Dentre os municípios que integram a pesquisa, a ampla maioria, 85,9% do total, era de pequeno porte, com população de até 50 mil habitantes.

com forte penetração nas administrações locais, independentemente do porte do município.

Tabela 5: Proporção de municípios que informaram a realização de concurso e contratação de pessoal nos últimos 24 meses, segundo as classes de tamanho, no Brasil - 2009 (%)

Classe (hab.)	Realização de concurso nos últimos 24 meses	Contratação de pessoal nos últimos 24 meses
Até 5 mil	48,9	93,6
De 5 mil a 10 mil	50,7	93,5
De 10 mil a 20 mil	50,3	94,2
De 20 mil a 50 mil	58,0	95,7
De 50 mil a 100 mil	62,0	96,8
De 100 mil a 500 mil	70,0	97,4
Mais de 500 mil	87,5	100,0
Total	53,3	94,5

Fonte: dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística 2009, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, Rio de Janeiro.

Ainda que o estatutário seja a categoria de servidor prevalecente em qualquer faixa de tamanho de município, como mostram os dados da Tabela 6, chama-se a atenção para a presença relativamente expressiva de duas categorias de trabalhadores – os ocupantes de cargo comissionado e os empregados sem vínculo permanente. O denominado cargo em comissão é destinado formalmente ao preenchimento das funções de assessoramento técnico especializado e de direção da administração pública. A expressividade que demonstra na estrutura do emprego das administrações locais, com destaque para os municípios de pequeno porte – com população de até 10 mil habitantes – onde ultrapassa 10% do total em 2009, sinaliza na direção de sua utilização, pelos gestores locais, para contratações que extravasam tais finalidades, contemplando fins clientelistas ou particularistas, que se configuram como instrumento de barganha e apoio político. Os empregos sem vínculo permanente, por sua vez, são justificados usualmente pela característica de "sazonalidade e do horizonte finito da demanda por diversos serviços públicos" (Marconi 2010, p. 232). Trata-se, contudo, de uma forma de contratação muito expressiva – 18,6% do total de trabalhadores empregados pelas administrações municipais em 2009 -, o que denota constituir-se prática de uso recorrente por parte dos gestores locais, por meio da qual é possível

contornar a exigência de realização de concurso público. Ainda que venha a prevalecer, quando da contratação de trabalhadores temporários, a observância do preenchimento das habilidades técnicas exigidas no desempenho da atividade em questão, a ausência de vínculo permanente por si só torna mais precária a relação de trabalho, caminhando na contramão dos propósitos de profissionalização do serviço público.

Tabela 6: Estrutura do emprego, por tipo de vínculo empregatício, segundo as classes de tamanho de município, no Brasil – 2009 (%)

Classe (hab.)	Estatuário	Celetista	Comissionado1	Sem vínculo Permanente	Total
Até 5 mil	61,1	11,6	12,5	14,8	100,0
De 5 mil a 10 mil	61,1	9,7	10,8	18,4	100,0
De 10 mil a 20 mil	60,3	9,9	9,4	20,4	100,0
De 20 mil a 50 mil	59,2	10,9	8,4	21,5	100,0
De 50 mil a 100 mil	57,9	12,4	8,2	21,5	100,0
De 100 mil a 500 mil	56,2	16,3	8,2	19,3	100,0
Mais de 500 mil	69,3	13,5	4,9	12,3	100,0
Total	60,7	12,5	8,2	18,6	100,0

Fonte: dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística 2009, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, Rio de Janeiro.

No tocante à qualificação da força de trabalho empregada pelas administrações municipais, observam-se avanços não negligenciáveis no nível de educação formal, como indicam os dados da Tabela 7. O nível de escolarização vem crescendo progressivamente desde os anos 1990, para alcançar 10,2 anos de estudo em 2007. Nota-se evolução favorável em todas as categorias de vínculo trabalhista, com uma relativa convergência dos anos médios de estudo, embora o servidor estatutário ainda apresente, em 2007, nível de escolaridade ligeiramente acima das correspondentes aos celetistas e aos trabalhadores sem vínculo empregatício permanente.

Tabela 7: Evolução do número médio de anos de estudo da força de trabalho empregada nas administrações locais, por tipo de vínculo, no Brasil – anos selecionados

Tipo de vínculo	1993	1997	2002	2007
Estatutário	8,4	9,0	9,8	10,8
Celetista	6,4	7,8	8,7	9,7
Sem vínculo permanente	5,9	7,5	8,5	9,4
Total	7,0	8,3	9,2	10,2

Fonte: marconi (2010, p. 236).

Apesar do aumento do número médio de anos de estudo da força de trabalho empregada pelas administrações municipais, evidenciada nos dados da Tabela 7, fração expressiva destes trabalhadores - 33,9% do total, em 2009 – ficava restrita ao ensino fundamental, conforme dados da Tabela 8. A maior parte – 40,5% do total – apresenta nível de escolarização correspondente ao ensino médio, com os restantes 25,6% do total correspondendo ao ensino superior. A situação é mais desfavorável nos municípios de menor porte – com população de até 50 mil habitantes -, para os quais a proporção de servidores com formação superior gravita em torno de 20% do total.

Tabela 8: Distribuição da força trabalho empregada pelas administrações locais, por nível de escolaridade, segundo as classes de tamanho de município, no Brasil – 2009 (%)

Classe (hab.)	Fundamental	Médio	Superior1	Total
Até 5 mil	40,4	38,7	20,9	100,0
De 5 mil a 10 mil	38,2	41,9	20,0	100,0
De 10 mil a 20 mil	37,7	43,3	19,0	100,0
De 20 mil a 50 mil	36,4	43,9	19,6	100,0
De 50 mil a 100 mil	33,8	41,8	24,4	100,0
De 100 mil a 500 mil	29,8	39,9	30,4	100,0
Mais de 500 mil	29,2	35,1	35,6	100,0
Total	33,9	40,5	25,6	100,0

Fonte: dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística 2009, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, Rio de Janeiro.
Nota: (1) inclui o ensino de pós graduação.

A prevalência de servidores com formação restrita ao ensino fundamental e médio nas administrações municipais brasileiras, notadamente nos municípios de até 50 mil habitantes, pode ser explicada por um conjunto de fatores, que dificultam a profissionalização. Para além dos baixos níveis salariais praticados pela ampla maioria das municipalidades (Marconi 2010), que limitam a possibilidade de recrutar e, principalmente, de reter trabalhadores com nível mais elevado de escolaridade, interessa destacar os problemas atinentes às carreiras do serviço público. Um primeiro aspecto diz respeito ao fato de as carreiras públicas presentes no serviço civil brasileiro se estruturarem com base em cargos, assumindo uma configuração vertical (Loureiro, Abrúcio & Rosa 1998). Trata-se normalmente de carreiras com poucos estímulos à busca de qualificação como forma de avanço profissional e melhoria de remuneração, sobretudo no nível local. Um segundo e mais importante aspecto é a ausência mesma de planos de carreiras para as principais áreas da administração pública, que ocorre com maior intensidade nos pequenos municípios, conforme atesta a pesquisa realizada por Rezende (2011). A principal exceção remete à área da educação, para a qual há prescrição legal de definição de plano de carreira específico. E é exatamente o magistério municipal, em que é exigida formação superior, que concentra a maior parte dos profissionais com tal nível de escolaridade. Além da educação, a área da saúde também se caracteriza pela demanda de profissionais com formação superior, como médicos, enfermeiros e assemelhados, por imposição da regulamentação das referidas profissões.

A carência de profissionais qualificados, em especial aqueles com formação superior, que é, como visto, mais pronunciada nos municípios de até 50 mil habitantes, acomete inclusive áreas cruciais ao funcionamento da administração pública, como as atividades fiscais e de gestão de recursos humanos. A alternativa mais usual para suprir essa lacuna consiste na contratação de serviços de empresas especializadas, numa terceirização reflexiva da reduzida capacidade técnica da burocracia local, ou seja, que não guarda relação com razões de eficiência gerencial. A relação de serviços que são objeto de terceirização é vasta, contemplando desde a elaboração de orçamentos e prestação de contas ao cálculo de tributos e emissão de boletos para cobrança junto à população, passando pelo fechamento da folha de pagamento dos servidores municipais, como atesta a pesquisa realizada por Rezende (2011). Em tais circunstâncias, os instrumentos de planejamento governamental e de gestão fiscal instituídos pela Constituição Federal de 1988 e a legislação infraconstitucional posterior tendem a ser adotados, em muitas das vezes, de forma ritualística, com vistas ao cumprimento de uma formalidade

legal, especialmente quando há fiscalização e concomitante *enforcement* de órgãos de controle externo,[15] como nos casos da elaboração do PPA e da LDO.

A trajetória dos Planos Diretores reafirma os limites da capacidade técnica das burocracias municipais para lidar com os instrumentos de planejamento instituídos pela Constituição Federal de 1988. Na ausência de mecanismos eficazes de *enforcement*, apenas 980 municípios, correspondendo a 17,6% do total, dispunham de Plano Diretor em 2001 (Brasil, Carneiro & Teixeira 2010), ou seja, mais de uma década depois da promulgação do texto constitucional. A situação apresenta-se bem mais favorável em 2009, quando 41,7% do total já haviam elaborado o referido documento e outros 21,6% do total estavam cuidando de elaborá-lo, como mostram os dados da Tabela 9.

Tabela 9: Municípios com Plano Diretor elaborado e em elaboração, segundo as classes de tamanho, no Brasil – 2009 (%)

Classe (hab.)	Plano Diretor Elaborado	Plano Diretor em Elaboração
Até 5 mil	17,2	25,2
De 5 mil a 10 mil	21,1	27,7
De 10 mil a 20 mil	28,9	26,9
De 20 mil a 50 mil	81,3	13,7
De 50 mil a 100 mil	96,2	3,8
De 100 mil a 500 mil	99,1	0,4
Mais de 500 mil	100,0	0,0
Total	41,7	21,6

Fonte: dados Básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística 2009, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, Rio de Janeiro.

Dos municípios para os quais a elaboração do Plano Diretor é obrigatória, a ampla maioria cumpre atualmente o dispositivo legal. A adesão ao instrumento alcança inclusive municípios para os quais sua elaboração é facultativa, ou seja, aqueles com população de até 20 mil habitantes. No entanto, dados de pesquisa realizada pelo Ministério das Cidades, em 2007, mostram que a maior parte dos municípios que dispunham de Plano Diretor – 58% do total – havia recorrido à terceirização com vistas à sua elaboração. Como argumentam Brasil, Carneiro & Teixeira (2010), tal fato sinaliza na direção da baixa capacidade técnica das

[15] Tribunais de Contas e Ministério Público.

equipes locais para elaborar o Plano Diretor e, por extensão, das dificuldades com as quais tais equipes tendem a se defrontar no tocante à sua assimilação e implementação.

Outra frente de inovações impulsionada pelo novo texto constitucional guarda relação com a institucionalização de mecanismos de participação da sociedade na formulação e implementação das ações de governo, congruente com os propósitos de democratização da gestão pública. Novamente aqui vão ser observados, ao lado de avanços importantes, dificuldades e desafios a serem superados com vistas à promoção do desiderato político de democratização da gestão pública local.

A esse respeito, cabe destacar a multiplicação, desde os anos 1990, de instituições de participação, notadamente sob a forma de conselhos locais, cuja expressão pode ser aferida a partir dos dados levantados pela pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) junto às municipalidades do país. Em 1999, foi contabilizado, no conjunto dos municípios brasileiros, um quantitativo da ordem de 26,9 mil conselhos, com média de 4,9 conselhos por município. Dentre eles, há uma prevalência de conselhos gestores de políticas setoriais, com destaque para as áreas de saúde e educação.

Como se nota, pelos dados da Tabela 10, os conselhos nas áreas de educação e, principalmente, de saúde, encontram-se atualmente bastante difundidos e consolidados, fazendo-se presentes em, respectivamente, 79,1% e 97,3% do total de municípios em 2009. Tal difusão reflete dispositivos do texto constitucional ou de legislação complementar posteriormente aprovada, o que faz supor que a previsão legal, articulada à condicionalidade no repasse de recursos pelo governo federal, configura-se como elemento propulsor da implantação desses espaços participativos (Brasil 2007; Brasil & Carneiro 2010). Na mesma direção, tem-se ampliado o número de conselhos na área da habitação, que alcança 42,6% dos municípios em 2009, superando o patamar de 60% do total para os municípios com população acima de 50 mil habitantes, o que ganha ritmo a partir da priorização, pelo governo federal, da aplicação de recursos na política setorial, sinalizada pela criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, em 2005, com o intuito de proporcionar condições mais efetivas de promoção do direito constitucional à moradia.[16] Como salientam Brasil, Carneiro & Teixeira

[16] A promulgação da Lei Federal nº 11.124, de junho de 2005, regulamentou o Sistema Nacional de Habitação em Interesse Social (SNHIS), direcionado à população de baixa renda. A adesão ao SNHIS é voluntária e implica a criação de um fundo local gerido por um conselho gestor, bem como a elaboração de um plano local de habitação.

(2010, p. 155), observa uma presença sensivelmente menor de "conselhos setoriais nos campos das políticas nas quais sua criação não está sujeita a exigência ou previsão legal, além de descolada de algum mecanismo de indução", na linha da já mencionada transferência condicionada de recursos destinados à aplicação numa dada política. Pode-se tomar, para fins ilustrativos, o caso dos conselhos na área de transporte, presentes em apenas 5,9% do total de municípios em 2009.

Merecem menção os Conselhos de Política Urbana e assemelhados, cuja presença passa de uma fração em torno de 6% do total em 2001 (Brasil Carneiro & Teixeira 2010) para 17,6% do total em 2009. Trata-se de proporção que fica muito aquém daquela correspondente aos municípios que dispõem de Plano Diretor ou que o estavam elaborando, os quais somam 63,3% do total, conforme dados da Tabela 9. Infere-se, do cruzamento desses dados, que uma parcela expressiva dos municípios não chegou a prever instâncias formais de participação com vistas à elaboração e implementação do Plano Diretor, consoante a premissa de gestão democrática das cidades prescrita no Estatuto da Cidade. Vale dizer, quando a criação de instâncias participativas reflete iniciativa autônoma do gestor local, há um risco relativamente elevado de que sua materialização, ainda que como mero formalismo para cumprir dispositivo legal, não ocorra.

O balanço do panorama sucintamente delineado acerca das instâncias participativas sob a forma de conselhos sugere que, a despeito dos percalços, vêm ocorrendo avanços importantes em sua implantação pelos gestores locais, sem permitir, contudo, considerações atinentes ao funcionamento das mesmas. A esse respeito, pode-se afirmar, recorrendo-se a Brasil (2005), que tais instâncias participativas caracterizam-se pela heterogeneidade no que se refere a aspectos como amplitude, alcance e efetividade dos processos de deliberação e participação, bem como no tocante à qualidade dos mesmos. Indo além, a literatura que aborda esse tipo de experiência de gestão democrática, a qual não se esgota, evidentemente, nos mencionados conselhos, mesmo reconhecendo os limites e os problemas que revestem os instrumentos e práticas utilizados, tem destacado o potencial de "aprendizagem coletiva dos governos e da sociedade ao lado da dimensão de controle público, assim como a ocorrência de inovações nas políticas urbanas locais" (Brasil, Carneiro & Teixeira, 2010, p. 156) que eles engendram, em especial na dimensão normativa.

CONCLUSÓES

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, a descentralização tem avançado de forma persistente no país, com a assunção, pelas municipalidades, de uma ampla gama de atribuições, que incluem a prestação de serviços sociais básicos à população, com destaque para as áreas de saúde e educação. No bojo desse processo, foi proposto e regulamentado um conjunto abrangente de instrumentos referentes tanto ao planejamento orçamentário e fiscal quanto à gestão urbana, com vistas à modernização e incremento da eficiência e efetividade do exercício do poder local. Ao lado disso, têm sido desenhadas e implementadas instâncias locais de participação, que confluem para o propósito de instrumentalizar o controle social sobre o governo, tornando-o mais responsivo às demandas e necessidade da população.

O crescimento acelerado do emprego público municipal ao longo das duas últimas décadas denota que os governos locais estão buscando se aparelhar administrativamente para cumprir com os novos papéis e responsabilidades que lhes foram atribuídas no texto constitucional e na legislação subseqüente. Resta, contudo, o desafio da profissionalização, de forma a superar o déficit de capacidade técnica e gerencial, que limita e, no extremo, inviabiliza a efetiva utilização das inovações colocadas à disposição das municipalidades e sem a qual dificilmente é possível romper com práticas arcaicas de gestão da coisa pública, lesivas aos interesses da coletividade. A proliferação de instâncias participativas, com destaque para os conselhos locais vinculados à gestão das políticas públicas, por sua vez, sinaliza avanços importantes na direção da maior democratização da gestão pública municipal. Resta, contudo, o desafio de aprofundar esse tipo de experiência, não apenas sob a ótica quantitativa, mas principalmente sob a ótica qualitativa, superando o ritualismo ou formalismo que interpenetra a adesão dos gestores aos mecanismos de participação cidadã.

São desafios cujo enfretamento nada tem de trivial, sobretudo em face da heterogeneidade que caracteriza as municipalidades brasileiras, nas dimensões econômica, social, política e cultural. A profissionalização das administrações locais e o aprofundamento democrático não são questões estanques, mas se que influenciam reciprocamente. Esforços em ambas as direções são indispensáveis à construção de condições efetivas de governança local, sem a qual o processo de descentralização, como opção política adotada no texto constitucional, fica muito suscetível à ocorrência de efeitos imprevisíveis, assumindo a configuração de uma espécie de salto no escuro.

BIBLIOGRAFIA

Abrúcio, FL 2005, 'Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente', em Pereira, LCB & Spink, P (org.), *Reforma do Estado e administração pública gerencial*, Editora FGV, Rio de Janeiro, pp.173-99.

Abrúcio, FL 2006, 'Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil', em Fleury, S (org.), *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha*, Editora FGV, Rio de Janeiro, pp. 77-125.

Afonso, JRR & Araújo, EA 2006, 'Local government organization and finance: Brasil', in *Local governance in developing countries*, The World Bank, Washington.

Afonso, R. & Silva, PLB 1996, *Descentralização e política sociais*, FUNDAP, São Paulo.

Arretche, MTS 2002, 'Relações federativas nas políticas sociais', *Educ. Soc*, v. 23, n. 80, pp. 25-48.

Arretche, MTS 1996, 'Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas', *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 11, n. 31, pp. 44-66.

Arretche, MTS 2000, E*stado Federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*, Revan, Rio de Janeiro; FAPESP, São Paulo.

Beramendi, P 2009, 'Federalism', in Boix, C and Stokes SC. (ed.), The *Oxford Handbook of comparative politics*, Oxford University Press, New York, pp. 752-781.

Brasil, FPD 2007, 'Participação cidadã nas políticas sociais e na gestão de programas: alcance e limites', em Fahel, MC & Neves, JAB (org.), *Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil*, Editora PUC Minas, Belo Horizonte, pp. 115-53.

Brasil, FPD 2005, 'Sociedade civil e reconstruções da agenda das políticas urbanas brasileiras, trabalho apresentado no XII Congresso Brasileiro de Sociologia, UFMG, Belo Horizonte.

Brasil, FPD; Carneiro, R 2010, 'Os caminhos (e descaminhos) da democratização das políticas públicas: o que há de novo no Brasil contemporâneo?', *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, n. 55, pp. 11-42.

Brasil, FPD, Carneiro, R & Teixeira, LMG 2010, 'Democracia e inclusão: novos marcos para o planejamento e as políticas urbanas no âmbito local a partir da Constituição Federal de 1988', *Cadernos da Escola do Legislativo*, v. 12, n. 18, pp. 127-63.

Buchanan, JM 1995, 'Federalism as an ideal political order and an objective for constitutional reform', *Publius: The Journal of Federalism*, v. 25, n. 2, pp. 19-27.

Dillinger, W 1995, 'Decentralization, politics and public services, paper apresentado no Seminário Impasses e Perspectivas da Federação no Brasil', São Paulo.

Dunleavy, P and Hood, C 1994, 'From old public administration to new public management', *Public Money and Management*, v. 14, n. 3. pp. 9-16.

Evans, PB 1998 'Análise do Estado no mundo neoliberal: uma abordagem institucional comparativa', *Revista de Economia Contemporânea*, n. 4, Jun-Dez 1998, pp. 51-85.

Ferlie, E, Lynn, A, Fitzgerald, L & Pettigrew, A 1999, *A nova administração pública em ação*, Editora Universidade de Brasília: ENAP, Brasília.

Fung, A 2003, 'Associations and Democracy: Between Theories, Hopes and Realities', *Annual Review of Sociology*, v. 29, pp. 515-39.

Fung, A 2004, *Empowered participation revinventing urban democracy*. Princeton University Press, Princeton.

Hernes, T 2005, 'Four ideal-types organizational responses to the New Public Management reforms and some consequences', *International Review of Administrative Sciences*, v.71, n. 1, pp. 5-17.

Hirschman, AO 1996, *Auto-subversão: teorias consagradas em xeque*, Companhia das Letras, São Paulo.

Hommes, R 1995, 'Conflicts and dilemmas of decentralization', paper apresentado na Annual Bank Conference on Development Economics, Washington.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009, disponível em http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/defaulttab1_perfil.shtm, 15-07-2011.

Kettl, DF 2005, 'A revolução global: reforma da administração do setor público', em *Reforma do Estado e administração pública gerencial*, em Pereira, LCB & Spink, P (org.), *Reforma do Estado e administração pública gerencial*, Editora FGV, Rio de Janeiro, pp. 75-122.

Loureiro, MR, Abrúcio, LF & Rosa, CA 1998, 'Radiografia a alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda', Revista do Serviço Público, Ano 49, n. 4, pp. 46-82.

Manning, N, Sheperd G, Blum, J & Laudares, H 2009, 'Reformas de Gestão Pública: o que a América Latina tem a aprender com a OCDE?' em Medeiros, PC & Levy, E (org.), *Novos caminhos da gestão pública: olhares e dilemas*, Qualitymark, Rio de Janeiro, CONSAD, Brasília, pp. 97-148.

Marconi, N 2010, 'Uma radiografia do emprego público no Brasil: análise e sugestões de políticas', em Loureiro, MR, Abrúcio, FL & Pacheco, RS (org.), *Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*, Editora da FGV, rio de Janeiro, pp. 219-76.

Musgrave, R. 1997, 'Devolution, grants and fiscal competition', *Journal of Economics Perspectives*, v. 11, n.4, pp. 65-72.

Neves, EMSC 2006, 'A política ambiental e os municípios brasileiros', Tese de Doutorado em Ciências Sociais, Universidade Federal Rural Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

Oates, W 1972, *Fiscal Federalism*, Harcout/Brace/Jovanovich, New York.

Oliveira, FA 2009, *Economia e política das finanças públicas no Brasil*, Hucitec, São Paulo.

Oliveira, FA 2003, 'Fundef e Saúde: duas experiências (virtuosas?) de descentralização', em Rezende, F & Oliveira, FA (org.), *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária*, Konrad Adenauer Stiftung, Rio de Janeiro, pp. 203-69.

Ormond, D & Löffler, E 1999, 'A nova gerência pública' em *Revista do Serviço Público*, Ano 50, N. 2, pp. 67-98.

Pacheco, RS 2010, 'A agenda da nova gestão pública', em Loureiro, MR, Abrúcio, FL & Pacheco, RS (org.), *Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*, Editora da FGV, Rio de Janeiro, pp. 183-218.

Paula, APP 2005, *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*, Editora FGV, Rio de Janeiro.

Pessoa, E 2003, 'Estado, serviços públicos e emprego público no Brasil: principais tendências nos anos 90', artigo apresentado no VIII Encontro Nacional de Economia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

Przeworski, A 1999, 'O Estado e o cidadão', em Pereira, LCB, Wilheim J & Sola, L (org.), *Sociedade e Estado em transformação*, Editora da UNESP, São Paulo, pp. 52/71.

Rezende, FC 2002, 'As reformas e as transformações no papel do Estado: o Brasil em perspectiva comparada', em Abrúcio, FL & Loureiro, MR (org.), *O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC - Parte 1*, MP, SEGES, Brasília, pp. 163-207.

Rezende, JB 2011, 'Administração pública em municípios de pequeno porte do Sul de Minas Gerais: velhas questões, modernas leis e práticas patrimonialistas', Tese de Doutorado em Administração, Universidade Federal de Lavras, Lavras.

Riker, W. H. 1987, *The development of American federalism*, Kluwer Academic, Norwell,.

Souza, C 2005, 'Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988', *Revista Sociologia Política*, n. 24, pp.105-121.

Santos, BS 1998, 'Por uma reinvenção solidária e participativa do Estado', artigo apresentado no Seminário de Reforma do Estado, Ministério da Administração e Reforma do Estado, Brasília.

Spink, P 2005, 'Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa', em Pereira, LCB & Spink, P (org.), *Reforma do Estado e administração pública gerencial*, Editora FGV, Rio de Janeiro, pp. 141-172.

Tatagiba, L 2002, 'Conselhos gestores e a burocratização das políticas públicas no Brasil', em Dagnino, E (org.), *Sociedade civil e participação social no poder local*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, pp. 47-103.

Vieira, RS. 2009, 'O tamanho do setor público no contexto do federalismo: um modelo aplicado aos municípios brasileiros', Textos para discussão n. 1415, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília.

Warren, M 2001, *Democracy and Association*. Princeton University Press, Princeton.

Warren, M 2002, 'What can participation mean today?' Political Theory, vol 30, n.5, pp. 678-702.

Weingast, B 1995, 'The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development', *The Journal of Law, Economics & Organization*, v. 11, n. 1, pp. 1-31.

O papel do estado na construção de alternativas de proteção social para segmentos vulneráveis: a experiência brasileira em anos recentes

Laura da Veiga
Bruno Lazzarotti Diniz Costa
Carla Bronzo

INTRODUÇÃO – PROTEÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

Esse texto apresenta um balanço da trajetória recente de um conjunto de intervenções públicas que podem ser entendidas como as bases da proteção social no Brasil e sistematiza alguns dados e desafios ainda pendentes para a consolidação de um sistema efetivo de proteção contra os riscos decorrentes de situações de pobreza e vulnerabilidades e de promoção de acesso às oportunidades e de apropriação dos benefícios do desenvolvimento. A principal questão orientadora da análise é: como o Estado brasileiro tem atuado, no período pós-autoritário, para assegurar patamares básicos de proteção e promoção social para aqueles grupos que dispõem de pouca ou nenhuma condição para obtê-la no mercado privado, em um contexto caracterizado por mudanças estruturais, instabilidades econômicas, crise fiscal, desigualdades sociais e regionais?

No Brasil, ao final da primeira década do século XXI, apesar das controvérsias sobre se o país dispõe ou não de um sistema de proteção social em função da fragmentação das políticas sociais e das restrições ao acesso universal a benefícios sociais, reconhecem-se avanços:

> *o esforço estatal no campo da proteção social tem sido reconhecido como um sistema menos pelo fato de se ter constituído no país um conjunto articulado de políticas, e mais por terem sido estruturados programas e políticas abrangentes de caráter permanente, catalisadores de instituições, recursos humanos e fontes de financiamento estáveis. Tais*

> *iniciativas formaram um conjunto que, mesmo que heterogêneo, incompleto e muitas vezes ineficaz, dotaram o país de um sistema de proteção amplo, com impacto efetivo, apesar de desigual* (Jaccoud, 2009, p.61).

Polêmicas em torno de políticas universais *versus* políticas focalizadas, políticas redistributivas *versus* políticas compensatórias, dos possíveis *tradeoffs* entre eficiência e equidade, marcam os debates e as decisões sobre o escopo das políticas sociais e sobre o papel delas, em particular as de acesso universal ou as de caráter não contributivo. Limites e oportunidades, por sua vez, têm a ver com escolhas feitas e respostas construídas historicamente em cada sociedade, com a complexidade e escala dos problemas sociais não adequadamente equacionados em períodos passados (a dívida social pendente), com a natureza da contratualidade social em que se definem e redefinem compromissos quanto a quem e quais direitos serão contemplados pela ação estatal (agenda pública de proteção social) e dos recursos e alianças mobilizados para dar conta da agenda negociada.

Significativa parte da literatura recente sobre o tema da proteção social considera que o contexto contemporâneo, marcado por amplas mudanças em diversos âmbitos, impõe novos desafios para as políticas de proteção e promoção social. Mudanças neste contexto seriam o pano de fundo para entender as respostas dos países, explicitadas em sistemas de proteção social em todo o mundo, especialmente na Europa. Dentre elas, destacam-se: novas dinâmicas produtivas e tecnológicas, afetando o mundo do trabalho e a estrutura dos mercados de trabalho; a fragilização da capacidade de atuação social do Estado, decorrente de impactos de crises econômicas e dos processos de globalização; mudanças nas configurações e dinâmicas familiares, alterando padrões familiares e a posição da família como suporte de proteção para seus membros (Faria, 2002, pp. 220-1). Tem-se assim a emergência de novas necessidades, demandas e desigualdades, que implicam remodelagens nos padrões de socialização dos riscos e no reposicionamento do Estado, do mercado e da família nesse processo.

As políticas sociais, apesar de se diferenciarem dos regimes de bem estar, desempenham papel importante na conformação das trajetórias do tipo de proteção social viabilizado pelas sociedades ao longo do tempo.[1] As políticas sociais emergem timidamente nos fins do século XIX e ganham corpo a partir da segunda metade do século XX, como um conjunto coerente de intervenção do

[1] Proteção social distingue-se de políticas sociais, mas elas podem ser abordadas na perspectiva sobre o quanto de proteção elas viabilizam a partir da oferta de serviços e de seus impactos sociais (Jaccoud, 2009).

Estado na garantia de direitos sociais. Proteção social refere-se às ações públicas desenvolvidas para prevenir, mitigar ou enfrentar situações de vulnerabilidade, riscos e privações que são consideradas socialmente como objeto legítimo de intervenção. A compreensão/utilização do termo é ampla, envolvendo desde a garantia de mínimos e proteção contra riscos até a promoção da justiça e equidade, da coesão e estabilidade social.

Na síntese de Castro e Ribeiro

> *Um sistema nacional de políticas sociais apresenta complexos esquemas de distribuição e redistribuição de renda, aplicando significativas parcelas do produto interno bruto (PIB) em ações e programas sociais. Mediante uma intrincada rede de tributos, transferências e provisão de bens e serviços, recursos são distribuídos e redistribuídos em múltiplos sentidos, entre ricos e pobres, entre jovens e idosos, entre famílias com e sem crianças, entre saudáveis e doentes. Em sua trajetória histórica, cada sociedade incorpora o reconhecimento de determinados riscos sociais e de igualdades desejáveis. Tais processos constituem, em cada país, sistemas de proteção e promoção social com mais ou menos abrangência, mas que são dinâmicos* (Castro e Ribeiro, p. 22).

Os sistemas de proteção social, construídos nos países de capitalismo avançado desde os meados do século XX, adotam modelos bastante diferenciados em termos de estratégias e princípios para determinar quem é elegível a que tipo de proteção, mecanismos de financiamento, tipos de cobertura e valores dos benefícios. Tais diferenças têm a ver com a trajetória socioeconômica dos países, as escolhas políticas e institucionais assumidas ao longo do tempo e com mudanças na estrutura social das sociedades contemporâneas.

Entender como os países moldam as respostas a esses desafios não é uma questão trivial. Hall (1986), avaliando os determinantes da política econômica, recusa a idéia de que uma política é simplesmente uma resposta racional a determinado problema; existem formas distintas de responder a desafios e cada país organiza suas políticas e respostas a partir de suas características institucionais, econômicas e políticas. Segundo Hall, é a combinação de elementos políticos, institucionais e econômicos que permite entender por que os países seguem determinados padrões de desenvolvimento. A comparação, por exemplo, entre tipos de capitalismo em países de tradição liberal, como Estados Unidos e Inglaterra, e países de tradição social democrata, como Alemanha e Suécia (Coates, 2000; Guimarães, 2005), indica diferenças importantes. Enquanto os dois primeiros podem ser caracterizados por adotarem sistemas de proteção social mais restritos em termos

de abrangência e benefícios; os dois últimos seriam exemplos da construção de fortes Estados do Bem Estar Social, que desempenham intensa função distributiva e influenciam os indicadores sociais (Guimarães, 2005).[2]

Os diferentes sistemas de bem estar espelham visões distintas sobre a realidade da pobreza, suas causas e características, sobre o papel do Estado na produção do bem estar, as relações necessárias e adequadas com o mercado e com a sociedade civil, uma certa visão de mundo sobre as relações entre indivíduo e sociedade, uma dada conjugação de forças e grupos de interesses de tipos diversos, em dinâmicas institucionais complexas e específicas.

A tipologia elaborada por Esping-Andersen (1991) é referência para a caracterização dos distintos modelos de Estados de Bem Estar Social que emergiram a partir dos meados do século XX na Europa e nos Estados Unidos. O autor identifica diferentes regimes de Estados de Bem Estar, a partir dos arranjos diferenciados existentes entre o Estado, o mercado e a família. O primeiro tipo, liberal-conservador, enfatiza assistência mediante a comprovação da carência, com transferências modestas e também modestos planos de seguros. O segundo tipo, de caráter corporativo, se caracteriza pela manutenção de *status* diferenciado e a vigência de direitos acoplados a diferenciais de classes e *status*. O terceiro tipo, social democrata, segue os princípios do universalismo e busca a igualdade em padrões altos e não uma igualdade em termos de necessidades mínimas (Esping-Andersen, 1991).[3] As diferentes modalidades de proteção constituem tipos ideais, são modelos que definem padrões de intervenção pública do Estado na área social em períodos históricos determinados. A realidade apresenta frequentemente mais

[2] Neubourg, Castonguay e Roelen (2005) sustentam, baseados em um estudo cross survey sobre sistemas de proteção social na Europa, que os modelos dos países europeus apresenta uma certa estabilidade, sendo que as alterações introduzidas não provocam mudanças substantivas nos sistemas, mantendo-se praticamente inalterado o conjunto dos benefícios e os mecanismos redistributivos existentes. Isso aponta não para a idéia de dissolução ou desaparecimento dos estados de bem estar, mas para sua renovação.

[3] Genericamente, a classificação dos sistemas de proteção social baseia-se na participação relativa do mercado, do Estado e das famílias na provisão de bens e serviços demandados para a proteção. Na sistematização feita pelo NEPP-Unicamp (1989) e adotada por Castro e Ribeiro, os sistemas nacionais de proteção social seriam ser classificáveis em três vertentes: o modelo liberal/residual, o modelo universal/redistributivo e o meritocrático/corporativo (Castro e Ribeiro, p.22), seguindo, em linhas gerais, a caracterização de E. Andersen. Palme et al (2009) introduzem algumas especificações na tipologia de Esping-Andersen para caracterizar os modelos europeus de proteção e inclusão social, distinguindo cinco tipos diferenciados por critérios de elegibilidade, níveis de benefícios e cobertura: o focalizado (targeted), o de seguridade básica (basic security), o de subsídios estatais voluntários (voluntary state subsidized), o corporativo (corporatist) e o compreensivo (encompassing).

de uma modalidade de proteção, configurando combinações específicas a cada país, em dado momento do tempo.

No caso brasileiro, a proteção social, com início situado nas décadas de 30 e 40 do século passado, privilegiou o atendimento dos segmentos urbanos vinculados ao mercado formal de trabalho (modelo meritocrático/corporativo) em que direitos e elegibilidade dependiam da posição do trabalhador na estrutura produtiva (cidadania regulada, nos termos de Santos, 1987). Draibe, Castro e Azeredo (1991) classificam o sistema existente até a instauração do regime militar (1964) como seletivo, heterogêneo e fragmentado, decorrente da incorporação de direitos e garantias para um número reduzido de beneficiários, da diferenciação dos planos de benefícios para cada categoria de profissionais e da multiplicidade de organizações respondendo pela cobertura previdenciária da população incluída (Castro e Ribeiro, p.24). Durante as décadas de 60 e 70, sob o regime militar, houve expansão do sistema previdenciário, com a incorporação de novas categorias profissionais e a organização de aparelho estatal centralizado, mas sem romper com o padrão excludente anterior.

> *A proteção social continuava fortemente baseada na capacidade contributiva dos trabalhadores, reproduzindo as injustiças e as desigualdades predominantes na sociedade. Os mecanismos corretores das desigualdades e da pobreza, por meio de políticas assistenciais e não contributivas, eram muito frágeis, na medida em que não constava da responsabilidade do Estado a garantia de direitos básicos a todos os cidadãos.* (Castro e Ribeiro, p. 25)

Houve um aumento do número de segurados do sistema contributivo (criação do Instituto Nacional de Previdência Social- INPS para unificar as instituições previdenciárias existentes vinculadas a categorias ocupacionais específicas) no período, decorrente, segundo Castro e Ribeiro, do acelerado crescimento econômico e da conseqüente expansão da massa salarial, mas preservando seu caráter meritocrático/corporativo. E as ações assistenciais (não contributivas e fragmentadas), em função dos baixos salários e da cobertura restrita do sistema contributivo foram responsáveis pelo atendimento a parcelas expressivas da população, mas com indesejáveis marcas de clientelismo. O forte crescimento econômico do período do Milagre também teria viabilizado a criação de benefícios para idosos e inválidos com baixos salários (renda mensal vitalícia para os que possuíam pelo menos 12 meses de contribuição, 1974),[4] assim como

[4] O Programa RMV foi substituído, a partir de 1995, pelo Benefício de Prestação Continuada - BPC, importante programa não contributivo de transferência de renda para pessoas pobres idosas

um leque restrito de assistência ao trabalhador rural (ProRural, 1971). (Castro e Ribeiro, pp. 25 e 26).

A crise econômica ao final da década de 70, reduzindo o volume de empregos e a massa salarial, assim como a configuração pró-cíclica de financiamento das políticas sociais, provocando a queda do financiamento, sinalizam

> *um claro esgotamento do sistema nacional de políticas sociais em vigor até então. A constatação de que o elevado crescimento econômico das décadas anteriores não havia proporcionado os níveis de desenvolvimento social esperados e a frustração das expectativas quanto à possibilidade de o assalariamento formal tornar-se a regra geral no mercado de trabalho revelou, de modo inequívoco, a insuficiência do modelo meritocrático para fazer frente às necessidades sociais dos brasileiros.* (Castro e Ribeiro, p.26)

Os indicadores sociais ao longo da década de oitenta permanecem muito ruins e este contexto socioeconômico desfavorável tensionado pela alta mobilização política e reorganização dos movimentos reinvidicatórios de vários segmentos sociais marcará o processo de redemocratização do país. Este processo culmina com a promulgação da Constituição em 1988 que introduz no marco jurídico-institucional a inflexão no sistema de proteção social brasileiro, expandindo direitos e garantias.

DESIGUALDADE, POBREZA, INFORMALIDADE E OS LIMITES PARA A PROTEÇÃO SOCIAL CONTRIBUTIVA NO BRASIL

A literatura sobre as estratégias de enfrentamento da pobreza e das desigualdades é ampla e já bastante consolidada e destaca a centralidade de políticas macroeconômicas. Essa é a perspectiva dominante, embora se argumente, inclusive através das agências internacionais, como o Banco Mundial, que devem ser identificados modelos de crescimento que levem em conta a desigualdade. No âmbito desse debate importa estabelecer, ainda dentro de uma visão estritamente econômica e individualizada da pobreza, as relações entre crescimento, desigualdade e pobreza. Há evidências de que o crescimento deve ser combinado com redução da desigualdade para produzir efeitos na redução da pobreza. Se crescimento econômico por si só não garante a superação da pobreza, é importante explorar, em países marcados por padrões persistentes de desigualdade como é o caso do

ou com deficiências físicas com renda per capita familiar de ¼ de salário mínimo. A restrição de elegibilidade ao programa da contribuição anterior foi eliminada e o valor de um salário mínimo de valor do benefício foram definidos na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS em 1993.

Brasil, estratégias amplas que busquem, ao mesmo tempo, desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e ampliação das redes de proteção social.

É importante enfatizar que pobreza e desigualdade são fenômenos diversos, mas no Brasil esses dois fenômenos se sobrepõem. Parte expressiva da pobreza no Brasil não está associada à escassez de recursos, mas sim à perversa estrutura de desigualdade na distribuição da renda. No Brasil, a renda *per capita* e o PIB *per capita* chegaram a níveis 5 a 8 vezes superiores à linha de indigência e 3 a 4 vezes à linha de pobreza (Henriques, 2004), o que sustenta o argumento de que a distribuição mais equitativa dos recursos disponíveis seria mais do que suficiente para eliminar toda a pobreza no país. Para Barros et al (2000), a busca de maior equidade[5] deve ser o eixo central de uma política eficaz de enfrentamento da pobreza (Barros et al, 2000, p. 28).

A necessidade de alterar a estrutura de desigualdades para assim reverter as condições de pobreza é reconhecida na literatura. Entretanto, trata-se de uma estratégia de difícil efetivação, pela complexidade política, institucional e social envolvida. Contudo, para uma abordagem estratégica da pobreza, deve-se considerar a possibilidade de políticas mais universais de provisão de bens e serviços sociais, além de estratégias redistributivas para reduzir os níveis de desigualdade.

Conforme foi argumentado na seção anterior, os sistemas de proteção social apresentam variações significativas entre os países e entre períodos, seja na sua abrangência, seja na magnitude dos benefícios, seja pelos grupos privilegiados, seja pelo financiamento ou pelos critérios e objetivos organizadores. Portanto, analisar de maneira compreensiva o sistema de proteção social brasileiro não é tarefa fácil e ultrapassa os objetivos deste artigo. No entanto, o que se pretende mostrar nesta seção é que, se os sistemas de proteção social têm que ser capazes de lidar com as estruturas de riscos e vulnerabilidades de uma população, o sistema brasileiro de proteção carecia, até a última década, de um componente não contributivo mais robusto e abrangente.[6]

[5] A redução das desigualdades requereria a combinação de "políticas estruturais redistributivas – a partir da redistribuição de ativos, em particular, aceleração da educação, reforma agrária e acesso a crédito -, que têm impacto de médio e longo prazos, com políticas redistributivas compensatórias – como programas de renda mínima – que corrigem temporariamente as desigualdades, a posteriori com impacto de curto prazo" (Barros, Henriques e Mendonça, 2000 , p. 28)

[6] Uma forma de analisar a proteção social consiste, portanto, na identificação dos diferentes modelos e arranjos institucionais que organizam as relações entre Estado, mercado e família como provedores de proteção. Outra forma é colocar-se não apenas do ponto de vista das estruturas do Estado de

A afirmação decorre de três características importantes da sociedade e do mercado de trabalho brasileiros até o início do século XXI: a muito intensa desigualdade, cuja face mais visível é a desigualdade de renda; em boa parte, como conseqüência da desigualdade, o grande contingente de pobres, seja qual for o critério de medida, inclusive o monetário; a heterogeneidade e informalidade do mercado de trabalho, que restringem o acesso do público mais vulnerável ao sistema contributivo de proteção, vinculado ao mercado formal. Os três elementos vêm se alterando na década, seja como conseqüência da própria ampliação recente do Sistema de Proteção Social, seja como conseqüência de políticas para o mercado de trabalho, como recuperação do salário mínimo, seja pelo maior dinamismo da economia, principalmente em setores intensivos em trabalho.

A desigualdade de renda no Brasil está situada entre as mais altas do mundo. Além de sua magnitude, durante algumas décadas, a rigidez foi uma de suas características. Ou seja, apesar de mudanças importantes e do processo de modernização do país, que incluiu urbanização, industrialização, alternância de períodos democráticos e períodos autoritários, a alta desigualdade havia se alterado pouco ao fim da transição democrática, no fim do século passado. Segundo o Centro de Políticas Sociais, da Fundação Getúlio Vargas (FGV/CPS, 2011), em 1960 o índice de Gini para a renda, que mede a desigualdade, situava-se em 0,5367. Em 1970, este índice já havia se elevado para 0,5828 e, em 1979, para 0,5902. O processo de transição democrática apesar dos importantes avanços políticos e sociais da Constituição de 1988, não foi capaz de alterar a magnitude da desigualdade no Brasil, em parte pela falta de políticas robustas endereçadas a este fim, em parte também pelo longo e intenso processo inflacionário, que apresentava um caráter altamente regressivo em termos de rendas reais dos diferentes grupos sociais. Deste modo, chega-se em 1990 com o índice de Gini em 0,6091.

Bem Estar, mas considerar também a composição da proteção social. Nessa perspectiva, tem-se, de modo mais abrangente, uma distinção básica entre benefícios contributivos (aposentadoria, seguro desemprego, enfermidade funcional, ligados a riscos diretamente relacionados com o mercado de trabalho) e não contributivos, que cobrem uma gama ampla de ações. Não existe, uma uniformidade conceitual, mas de forma geral pode-se dizer que benefícios contributivos referem-se à cobertura de proteção que advêm de uma contribuição prévia do trabalhador, enquanto na proteção não contributiva não existe esse vinculo.Os benefícios não contributivos incluem renda mínima, benefícios de moradia, benefícios familiares (universal ou verificação de carência), benefícios para atenção à criança, benefícios para grupos vulneráveis, dentre outros. Nesse caso, a assistência social é apenas uma parte desses conjuntos de benefícios não contributivos (Neubourg, Castonguay e Roelen, 2005).

Seria apenas a partir deste século, especificamente a partir de 2001, que a desigualdade sofreria uma inflexão progressiva. No entanto, de 2001 a 2003, a queda se deveu a uma distribuição mais progressiva mais de perdas do que de ganhos de renda. A partir de 2003, a dinâmica redistributiva passa a contemplar ganhos para praticamente todos os grupos de renda, no entanto concentra-se fortemente nos mais pobres. A estimativa do Centro de Políticas Sociais é a de que, entre 2000 e 2010, a renda dos 50% mais pobres tenha crescido 67,93%, enquanto a dos 10% mais ricos cresceu 10,03%. Como resultado deste processo, estima-se que, em 2010, o Brasil tenha chegado a um índice de Gini de 0,5304, o menor da série histórica, finalmente superando a marca de 1960 (FGV/CPS, 2011).

Segundo Barros, Henriques e Mendonça (2000), em perspectiva internacional comparada, o Brasil apresentava, até a virada do século, uma proporção de pobres bem maior do que seria de se esperar da dimensão de sua economia. Ou seja, a pobreza no país não seria devida à escassez de renda, mas seria em grande parte conseqüência de sua concentração. E, em condições de grande desigualdade, o crescimento econômico seria pouco eficiente como estratégia exclusiva de combate à pobreza, já que seus benefícios seriam muito desproporcionalmente apropriados pelos grupos de renda melhor posicionados. De fato, ainda segundo o Centro de Políticas Sociais (FGV/CPS, 2011), em 1992, o Brasil apresentava 34,96% de pobres na população. Com o Plano Real e o fim do chamado "imposto inflacionário", esta porcentagem cai para 28,65%, permanecendo em torno deste patamar até 2003, quando começa a cair constantemente, chegando, em 2009, a 15,32% da população. Segundo o balanço do Centro de Políticas Sociais, a pobreza cai 31,9% no período dos dois governos do Presidente Fernando Henrique, principalmente como conseqüência da redução da inflação e do fim do imposto inflacionário. Já nos dois governos do Presidente Lula, a redução da pobreza foi de 50,64%, como conseqüência combinada de vários fatores, que serão brevemente discutidos adiante.

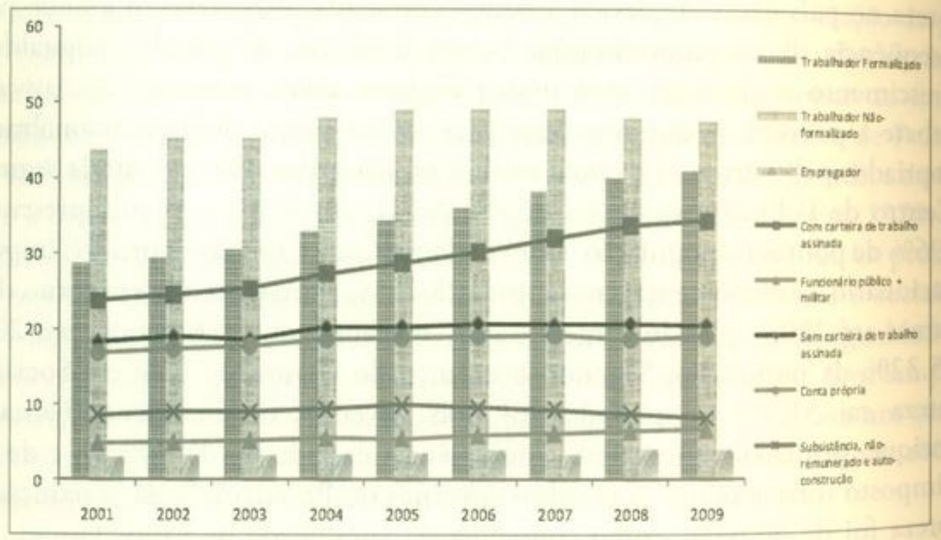
Como se verá adiante, o Sistema Brasileiro de Proteção Social estruturou-se em torno de um modelo corporativo ou meritocrático de proteção ao trabalho (Draibe, Castro e Azeredo, 1991; Santos, 1987). Em vista disto, parte significativa da proteção social apresentava um caráter fortemente contributivo. Deste modo, o acesso efetivo a vários dos direitos sociais dependia da posição no mercado formal de trabalho. De outro lado, sendo o financiamento apoiado em recolhimento sobre a folha salarial, o sistema de proteção contributivo apresentava limites claros à expansão de sua cobertura. Isto porque uma das marcas do mercado de trabalho brasileiro é sua heterogeneidade e informalidade (IPEA, 2011).

Mesmo no período que se seguiu à transição democrática, a situação do mercado de trabalho permaneceu marcada pela precariedade e informalidade. Na verdade, segundo o IPEA (2011), a última década do século passado apresentou uma piora nas condições de formalização do mercado de trabalho no Brasil:

> *na década de 1990, a confluência entre as transformações tecnológicas, produtivas e financeiras em nível mundial, além da desregulação e enfraquecimento das instituições que estruturavam as relações de trabalho pressionaram o mercado de trabalho no sentido da redução relativa da formalização. (IPEA, 2011, p.4)*

Ilustração 1, abaixo, expressa a evolução recente do mercado de trabalho brasileiro, em termos de sua formalização ou precariedade:

Gráfico 1. Evolução do número de trabalhadores. Brasil, 2001 a 2009 (Em milhões)



Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração: Ipea

Como se pode perceber no Ilustração acima, a partir da década de 2000, a proporção de trabalhadores formalizados no mercado de trabalho passa a aumentar de maneira sistemática e contínua. Isto se deveu, segundo o IPEA, a três ordens de fatores. Em primeiro lugar, o próprio crescimento econômico, maior durante a década, contribuiu para o aumento da renda real e da oferta de postos de trabalho. No entanto, de maneira qualitativamente distinta, pois como o Ilustração 1 mostra, não apenas a demanda global por trabalhadores aumentou no período, mas a demanda por trabalhadores formalizados aumentou proporcionalmente mais. Em segundo lugar, a criação de um sistema robusto de

transferência de renda, com ampla cobertura (Programa Bolsa Família e expansão dos Benefícios de Prestação Continuada) e a política de concessão de aumentos reais ao salário mínimo contribuíram para reduzir a desigualdade do trabalho e aumentar o poder de barganha dos trabalhadores, em contexto de crescimento econômico, ou seja, menos defensivo. Em terceiro lugar, o aumento da capacidade de fiscalização das condições de trabalho e do combate à sonegação de direitos trabalhistas (até mesmo com fins de aumentar a arrecadação), combinado com o entendimento da justiça de que as terceirizações, realizadas na década anterior, não poderiam implicar a precarização das relações de trabalho também ajudam a explicar o salto da formalização no período recente. Entretanto, o gráfico também mostra que, apesar do significativo crescimento da formalização, o contingente de trabalhadores não formalizados ainda superava, em 2009, aquele dos trabalhadores formalizados (IPEA, 2011).

Já a reversão recente da desigualdade e da pobreza tem explicações também variadas, conforme será discutido adiante. Dentre estas se destacam: a ampliação dos direitos sociais, combinada com um deslocamento mais universalista e menos contributivo do sistema brasileiro de proteção social que a Constituição de 1988 promoveu; a estruturação de um sistema de proteção social não contributivo mais abrangente, robusto e sistemático, principalmente a partir da criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que implantou o Programa Bolsa Família e o Sistema Único de Assistência Social; a política de valorização do salário mínimo, que reduziu a desigualdade no mercado de trabalho e teve impacto sobre o piso recebido pelos beneficiários da Previdência Social; o investimento em setores da economia intensivos em trabalho e que recrutam mão de obra nos setores mais vulneráveis da população, como construção civil; o aumento da escolaridade média e a democratização do acesso à educação.

De qualquer maneira, o que mais interessa da discussão acima para os objetivos deste trabalho é o ponto de que o Brasil chega ao século XXI com a combinação de três características destacadas: alta desigualdade, grande contingente de pobres, mercado de trabalho com baixo grau de formalização. Isto implica que o país termina o século com amplos contingentes demandando proteção social, em vista da desigualdade e da pobreza e, ao mesmo tempo, limites claros em termos de cobertura e financiamento para um sistema de proteção em bases exclusivamente contributivas.

Ou seja, apesar de emergir da Constituição de 1988 um sistema de seguridade social mais universalista e abrangente, ainda que heterogêneo e desigual, a

implementação das garantias e dos direitos no período pós-Constituição foi um processo marcado por reformas e contra-reformas, no qual setores conservadores conseguiram bloquear parcialmente ou postergar a efetivação das garantias inscritas no texto constitucional, resultando em um sistema incompleto. A proteção social na sociedade brasileira demanda a construção de políticas não contributivas mais robustas, com financiamento mais estável e adequado à magnitude do público e das situações a serem atendidas, e mais sistemático, no que concerne a capacidade institucional e cooperação e organização federativas. É com este desafio que as políticas sociais terão que se haver a partir dos anos 2000.

MUDANÇAS NA PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL NO PERÍODO PÓS-88

1. Avanços e problemas na Seguridade Social

A inflexão na busca do modelo de proteção social universal/redistributivo no Brasil é situada pelos analistas ao longo da década de 80, sendo a promulgação da Constituição de 1988 o principal marco institucional do reconhecimento de uma agenda mais ampla de direitos sociais. As principais diretrizes que orientaram o texto constitucional foram: erradicação da pobreza, da marginalização e de quaisquer formas de discriminação; redução das desigualdades sociais e regionais; ampliação das garantias de direitos e do acesso a bens e serviços públicos. No capítulo da Seguridade foi estabelecida ainda a forma de financiamento do sistema (Castro e Ribeiro, 2009, p. 28; Jaccoud, 2009, p.61)

No texto constitucional inseriu-se a modalidade da seguridade social que altera as bases da proteção social no Brasil, com uma perspectiva universalista de proteção, fundada em três pilares: previdência social (de caráter contributivo), saúde (universal) e assistência social. A assistência social é então entendida como política pública de direito ao acesso aos serviços socioassistenciais para os que dela necessitem e o direito a uma

> *renda de solidariedade aos idosos e portadores de deficiência em situação de extrema pobreza (....) A Constituição de 1988 alargou o arco dos direitos sociais e o campo da proteção social sob a responsabilidade estatal, com impactos relevantes no que diz respeito ao desenho das políticas, à definição dos beneficiários e dos benefícios(...) A expansão das políticas de proteção social não se limitou, contudo, à regulamentação das determinações constitucionais. A partir dos anos 90 e especialmente nos anos 2000, o Estado brasileiro passou a operar com uma gama progressivamente mais ampla de políticas sociais que se impuseram à agenda pública (Jaccoud, 2009, p .63,64).*

Contudo, a Seguridade Social foi um dos campos de investida conservadora em que se procurou, durante o curto período do governo Collor (1991-92), inicialmente, desvincular os benefícios previdenciários do salário mínimo, além de táticas postergatórias ou que desfiguravam o que estava inscrito na Constituição, mas que dependia de legislação complementar (Fagnani, 1999, *apud* Castro e Ribeiro, p.31). Apesar disto, em 1991, foi aprovado o novo Regulamento de Benefícios da Previdência Social com alguns avanços (piso de um salário mínimo para os benefícios, redução da idade de aposentadoria para os trabalhadores rurais). A retomada do processo de ampliação dos direitos ocorre após o *impeachment* de Collor e, em 1993, tem-se: (a) aprovação de nova legislação sobre a previdência rural, com aumento significativo de benefícios e beneficiários e (b) regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, com impactos importantes para idosos e deficientes pobres, eliminando a exigência de qualquer vínculo contributivo anterior (Castro; Cardoso Jr, 2005, p.309; apud Castro e Ribeiro, p. 32).

Mas também ocorreram outras mudanças, vinculadas à busca do equilíbrio orçamentário e ao ajuste fiscal, com efeitos negativos no financiamento das políticas sociais: perda de recursos na área de educação e na de apoio ao trabalhador; fim dos repasses dos recursos arrecadados pelo Instituto Nacional de Seguro Social/ INSS ao Ministério da Saúde para o atendimento médico hospitalar, provocando a crise do financiamento do Sistema Único de Saúde, contornada somente com a criação da Contribuição Financeira sobre Movimentações Financeiras (Ribeiro; Piola; Servo, 2006; *apud* Castro e Ribeiro, p. 33).

O primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 1998) caracterizou-se

> *pela tensa conciliação de objetivos macroeconômicos da estabilização com as metas de reformas sociais para a melhoria da eficiência das políticas públicas. Os problemas do agravamento da crise fiscal do Estado, comuns em todo mundo na década de 1990, foram entendidos como provocada por gastos públicos sociais significativos (...) No entanto, apesar do discurso de reformas, o governo FHC teve que dar seqüência à política de direitos sociais básicos, com algumas restrições, principalmente no campo agrário* (Castro e Ribeiro, p.32).

Dentre os avanços, destacam-se: a extinção da Renda Mensal Vitalícia -RMV e sua substituição pelo Benefício de Prestação Continuada – BPC (1995), legislação para desonerar a folha salarial de pequenas e médias empresas (1996) com efeitos sobre a formalização do trabalho nestes empreendimentos, ampliação do acesso ao

ensino fundamental com o Fundo de Manutenção e de Valorização do Magistério (1997). Dentre as mudanças que desfavoreceram a proteção têm-se: retração no campo previdenciário (EC no. 20/1998), criação do Fundo de Estabilização Fiscal - FSE (uma renovação do Fundo Social de Emergência, criado em 1994), uma medida que possibilitou ao governo federal de 1996 a 2002 a desvinculação de 20% da arrecadação de impostos e contribuições da União (DRU).

O segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) inicia-se com a crise de balanço de pagamentos, respondida internamente por um ajuste fiscal, monitorado pelo FMI.

> *As salvaguardas jurídicas do Sistema de Seguridade Social da vinculação de impostos à educação e, depois de 2000, da vinculação da saúde protegem o gasto público vinculado a direitos sociais, impedindo que este sucumbisse ao ajustamento recessivo, mesmo sob o ataque de instrumentos como o FSE e a DRU* (Castro e Ribeiro, p. 35).

O governo Lula (2003) assumiu com bandeiras progressistas, reconhecendo a gravidade dos problemas sociais, mas teve que operar, ao longo do primeiro mandato (2003-2006), em um contexto macroeconômico muito desfavorável e o país fortemente pressionado por uma crise de credibilidade externa. A escolha na ocasião foi manter o regime macroeconômico, aliado à expansão ou reorganização de programas de combate à pobreza extrema (Programa Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada), construção do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e recuperação gradual do salário mínimo.

O segundo mandato (2007-2010) ocorreu em contexto econômico mais favorável, com a retomada do crescimento, com boa reação do mercado de trabalho formal, com impactos positivos para as contas da Previdência Social e para a proteção dos trabalhadores, o que permitiu maiores avanços nas políticas sociais (Costa e Ribeiro, pp. 36-7).

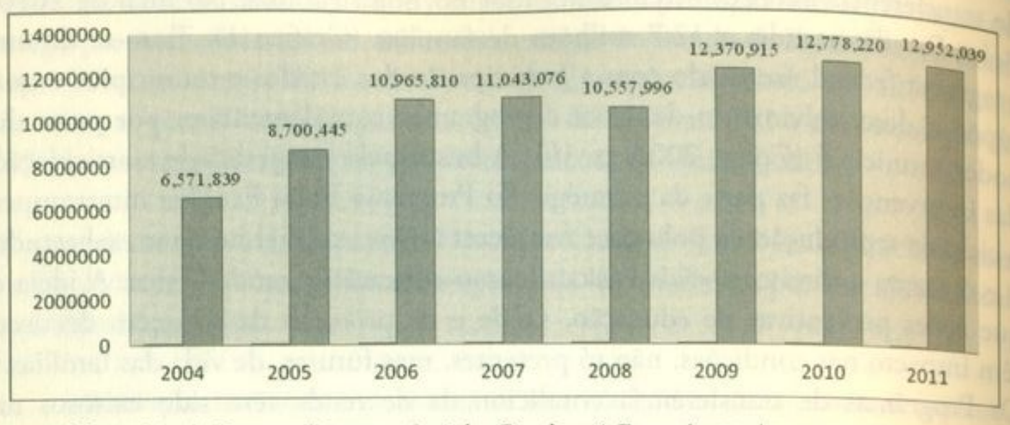
2. Inflexões na política de combate à pobreza e na garantia de direitos sociais básicos

Uma importante inflexão na trajetória da política de proteção no país ocorre com a criação do Bolsa Família, em 2003, a partir da unificação de programas de transferência de renda anteriores, configurando-se como um programa robusto de alocação diferencial de renda, pautado por condicionalidades e orientado para atender ao conjunto das 11,2 milhões de famílias em situação de pobreza e indigência, (identificadas com base nos dados da PNAD de 2001). Em novembro

de 2003 eram atendidas 1,2 milhões de famílias que participavam dos programas de transferência antes de serem unificados no Bolsa Família. No final de 2010, Bolsa Família atendia a 12,7 milhões de famílias (Gráfico 1). Trata-se de um programa federal executado com a participação dos estados e municípios e que supõe o desenvolvimento de ações e programas complementares por parte do poder municipal (Cohn, 2004, p. 10). A busca pela integralidade e articulação das intervenções faz parte da estratégia do Programa Bolsa Família: interromper o ciclo de reprodução da pobreza e fortalecer ativos - capital humano, sobretudo – e o acesso a direitos sociais básicos, como educação e saúde básica. A idéia é que ações preventivas de educação, saúde e de proteção de situações de risco têm impacto nas condições, não só presentes, mas futuras, de vida das famílias.[7] Os Programas de transferência condicionada de renda têm sido exitosos na redução da brecha da pobreza, mas são insuficientes para superá-la, se não vierem acompanhados de outras políticas de caráter estrutural.

[7] O Programa Bolsa Família atende a quase 13 milhões de famílias em todo território nacional. A depender da renda familiar por pessoa (limitada a R$ 140), do número e da idade dos filhos, o valor do benefício recebido pela família pode variar entre R$ 32 a R$ 242. Esses valores são o resultado do reajuste anunciado em 1º de março de 2011 e vigoram a partir dos benefícios pagos em abril de 2011. O Programa possui três eixos principais: transferência de renda, condicionalidades e programas complementares. A transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza. As condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. Já os programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade. A gestão do Bolsa família é descentralizada e compartilhada por União, estados, Distrito Federal e municípios. Os três entes federados trabalham em conjunto para aperfeiçoar, ampliar e fiscalizar a execução do Programa, instituído pela Lei 10.836/04 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209/04. A lista de beneficiários é pública e pode ser acessada por qualquer cidadão. As famílias devem estar devidamente cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). As famílias que possuem renda mensal entre R$ 70,01 e R$ 140,00, só ingressam no Programa se possuírem crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos. Já as famílias com renda mensal de até R$ 70,00 por pessoa, podem participar do Bolsa Família - qualquer que seja a idade dos seus membros. Portanto, as famílias em pobreza extrema (com renda de até R$ 70,00 mensais per capita), independente de sua composição familiar, são elegíveis. Os benefícios variam de acordo com o grau de pobreza e a composição familiar. (Site do MDS, acesso em agosto de 2011).

Gráfico 1. Total famílias atendidas pelo Bolsa Família - Brasil 2004 – 2011



Fonte: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome /SAGI. Acesso em agosto de 2011.

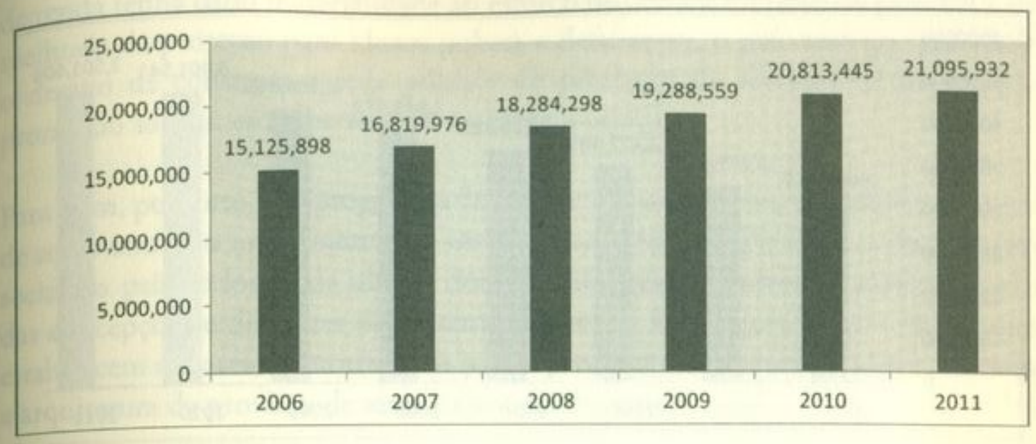
Gráfico 2: Investimento do governo federal no programa Bolsa Família – 2003 a 2010



Fonte: MESQUITA, C. S. (acesso no site MDS, agosto 2011).

A identificação do público beneficiário do Programa Bolsa Família é feita a partir da inclusão/cadastro das famílias no Cadastro Único (CadÚnico), em que se registram os dados das famílias de baixa renda e que serve de base para a identificação das famílias beneficiárias de programas sociais, dentre eles e de forma prioritária, o Bolsa Família. No final de 2010, eram quase 21 milhões de famílias cadastradas (Gráfico 3), sendo que dentre essas mais de 17 milhões (17.204.256) tinham renda per capita de até R$ 140,00 e mais de 19 milhões (19.237.446) apresentavam renda per capita mensal de até ½ salário mínimo (Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome/SAGI, 2011).

Gráfico 3: Total de famílias cadastradas no Cadúnico - Brasil 2006-2011

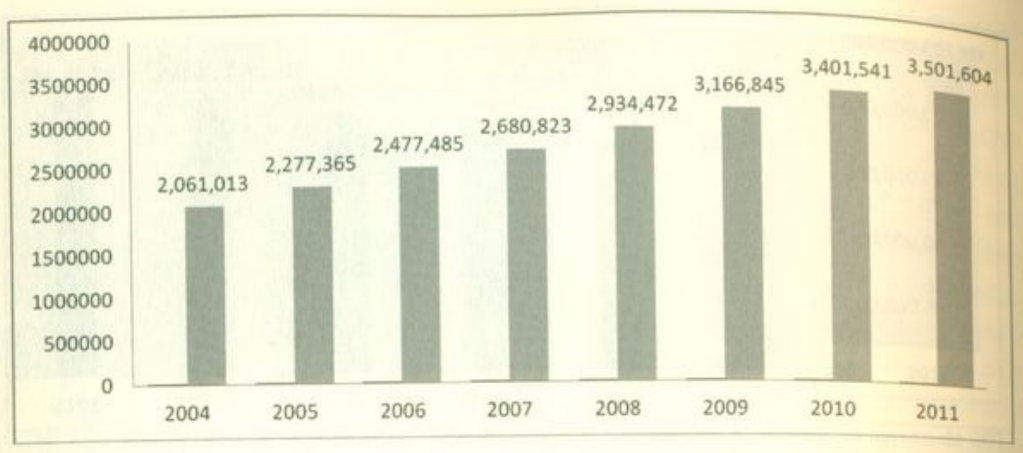


Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do MDS/ SAGI. Acesso em agosto de 2011.

Para além do Programa Bolsa Família, as mudanças recentes no sistema de proteção no país relativizou a vinculação estrita entre proteção e trabalho assalariado formal, com grande expansão da cobertura da seguridade social, com a incorporação dos trabalhadores rurais em regime de economia familiar, garantindo quase a universalização da cobertura da previdência no meio rural. O número dos que acessam benefícios de aposentadorias, pensões, auxílios, salários e serviços cresceu três vezes e meia entre 1980 e 2007 – de 7 milhões para 24 milhões em 2007. Contudo, permanece o desafio de expandir a cobertura para grupos não assalariados, que se encontram ainda majoritariamente excluídos da proteção previdenciária. Além disso, a proporção da cobertura previdenciária da população economicamente ativa (PEA) permanece nos mesmos patamares de 1988 (58%).(Castro e Ribeiro, pp.56-7)

O terceiro avanço importante na proteção social não contributiva via transferências monetárias é a transformação do benefício de renda mensal vitalícia – RMV (benefício de ½ salário mínimo para idosos com mais de 70 anos e inválidos que tivessem contribuído 12 meses), no Programa de Benefício de Prestação Continuada - BPC que elevou o benefício para 1 salário mínimo, além de permitir a inclusão de portadores de deficiências graves, sem passagem pelo mercado de trabalho. A idade mínima para idosos se tornarem elegíveis foi alterada de 70 para 67 anos em 1998, e para 65 anos em 2003. O RMV havia atingido a marca de 900 mil beneficiários ao ser extinto em 1995, e o BPC em 2004 já superava a marca de 2 milhões e em 2010 tinha 3,4 milhões de beneficiários (Gráfico 4).

Gráfico 4: Total beneficiários BPC - Brasil 2004 - 2011



Fonte: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome/SAGI. Acesso em agosto de 2011.

Os programas de assistência social, nos regimes de bem estar mais abrangentes, constituem uma parte, pequena, marginal, de um amplo sistema de proteção, que inclui benefícios universais e generosos.

Os programas de transferência de renda têm sido uma estratégia dominante na América Latina, mas os desafios para sua efetividade no campo da proteção social são grandes. O Programa Bolsa Família, como os demais programas de garantia de renda, constitui uma estratégia, certamente importante, mas não suficiente para promover garantia de renda de forma a permitir a promoção das famílias e a efetiva superação das condições de vulnerabilidade. A efetiva proteção e, principalmente, a expansão das capacidades e da autonomia do público atendido exigem intervenções mais abrangentes e estratégicas. Esta questão será retomada na conclusão do trabalho.

Como visto, o esforço de combate à pobreza extrema e de melhoria da proteção para idosos pobres e deficientes, a partir de 2004, no caso brasileiro, concentrou-se na expansão dos dois programas abrangentes de transferência de renda – o Programa Bolsa Família e o BPC. Contudo, tem-se um terceiro pilar, central para o atendimento às famílias vulneráveis, previsto pela Política Nacional de Assistência Social - a organização da rede pública de prestação de serviços de proteção e promoção sociais, em torno da qual se estruturaria o Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Embora a expansão desses dois grandes programas abrangentes de transferência de renda tenha dado materialidade ao esforço de combate à pobreza extrema e de melhoria da proteção para idosos pobres e deficientes, o país teve que enfrentar o desafio de construir a rede pública de prestação de serviços de proteção e promoção sociais, em especial a da assistência social.

Para além, portanto, dos programas de transferência de renda, um outro conjunto de ações tem sido importante para introduzir as inflexões do sistema de proteção social no país ao longo da ultima década. Tais ações envolvem a materialização das concepções e diretrizes do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, que estabelecem as bases e as normativas para a produção da proteção social e definem a arquitetura da provisão de serviços socioassistenciais.

A política de assistência social, a partir de 2004 inicia a organização do SUAS baseado em uma nova engenharia operacional, lastreada na distinção entre dois níveis de atenção, a Proteção Social Básica (baixa complexidade) e a Proteção Social Especial (média e alta complexidade). Além dos níveis de complexidade que organizam os tipos de serviços que deveriam estar disponíveis nos equipamentos da assistência social, a política discriminou os municípios por porte, de forma a estabelecer parâmetros para serviços e financiamento: Pequeno I, Pequeno II, Médio, Grande e Metrópole.

A Proteção Básica tem como objetivo prevenir a exclusão e processar a inclusão social de famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social, decorrente da pobreza e privação de capacidades. Neste estágio, não teria ocorrido ainda a violação de direitos ou o rompimento de vínculos comunitários e familiares. Os serviços prestados seriam preventivos e visariam proteger as famílias diante de situações e/ou ameaças mais graves de violação e vulnerabilidade. Em analogia com a área da saúde, tem-se nesse nível intervenções de baixa complexidade.

A Proteção Especial, por sua vez, caracteriza-se pelo foco em famílias em situações mais precárias: desestruturação familiar, ruptura total ou parcial dos vínculos comunitários e familiares, em alguns casos com evidente violação de direitos. Os serviços, nesse caso, teriam o caráter curativo, ou seja, visariam restaurar vínculos e garantir direitos e por isso são considerados de média e alta complexidade.

A concepção de proteção, portanto, tal como estabelecida pelo SUAS, organiza a proteção social por níveis de complexidade, definindo situações de baixa, média e alta complexidade, e prevê a organização de equipamentos públicos, próprios para

um e outro tipo de atendimento. Nesse sentido, para o desenvolvimento de ações de baixa complexidade, têm-se os CRAS - Centros de Referência da Assistência Social[8] – de âmbito local e, para a média e alta complexidade, têm-se os CREAS - Centros de Referência Especializados da Assistência Social, equipamentos de base regional.

A prevenção de situações de risco e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, como mencionado acima, são os objetivos da Proteção Social Básica. Esse nível de proteção é destinado à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, das múltiplas privações e/ou fragilização de vínculos afetivos, de caráter relacional ou relativo ao sentimento de pertencimento e integração social. As equipes de referência dos CRAS têm como atribuições a execução dos serviços de proteção social básica, além da organização e coordenação da rede prestadora de serviços socioassistenciais locais.

Nos termos da Política Nacional de Assistência - PNAS, os equipamentos do CRAS e CREAS atuam tanto no atendimento direto quanto no assessoramento e na defesa de direitos através de sua integração com a rede socioassistencial. Por rede socioassistencial, entende-se

> *um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia de básica e especial e ainda por níveis de complexidade* (NOB, 2005; p.94).

Uma das implicações de se considerar a heterogeneidade da pobreza remete à noção de oferta flexível e ajustada às necessidades, demandas e problemas identificados. As necessidades e demandas de famílias, indivíduos ou grupos em situação de pobreza, podem assumir várias configurações, o que inviabiliza antecipar ou criar estruturas muito rígidas ou metodologias de atendimento muito padronizadas.

[8] O CRAS tem como objetivo prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidades e riscos sociais nas áreas de abrangência, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários bem como da ampliação do acesso aos direitos de cidadania. Na concepção geral da Política de Assistência Social e do SUAS, os Centros de Referência da Assistência Social - CRAS dedicam-se à proteção básica e devem estar distribuídos nos municípios brasileiros, predominantemente nas áreas de residência de famílias pobres ou vulneráveis. Os CRAS são entendidos como a principal porta de entrada do SUAS, ou seja, o que possibilita o acesso das famílias referenciadas aos serviços socioassistenciais básicos disponíveis na rede de proteção social de assistência social

No entanto, as condições da oferta, a variedade e adequação dos serviços são distintas em cada território, ou seja, diferentes CRAS devem atuar em contextos e infraestruturas sociais diversas. A noção de rede pressupõe uma retaguarda de serviços e apoio, capaz de ser mobilizada pelos agentes públicos e combinados diante de cada situação específica. Dar respostas adequadas, oportunas e eficazes a essas demandas depende da disponibilidade de serviços, programas e ações governamentais e não governamentais, que possam funcionar como elementos de um "cardápio" a ser montado sob medida para atender às necessidades das famílias, indivíduos e grupos, conforme afirma Corera (2002). O suposto fundamental aqui é que existam redes a serem mobilizadas, que sejam porosas às demandas levantadas, com capacidade para atendê-las com qualidade.

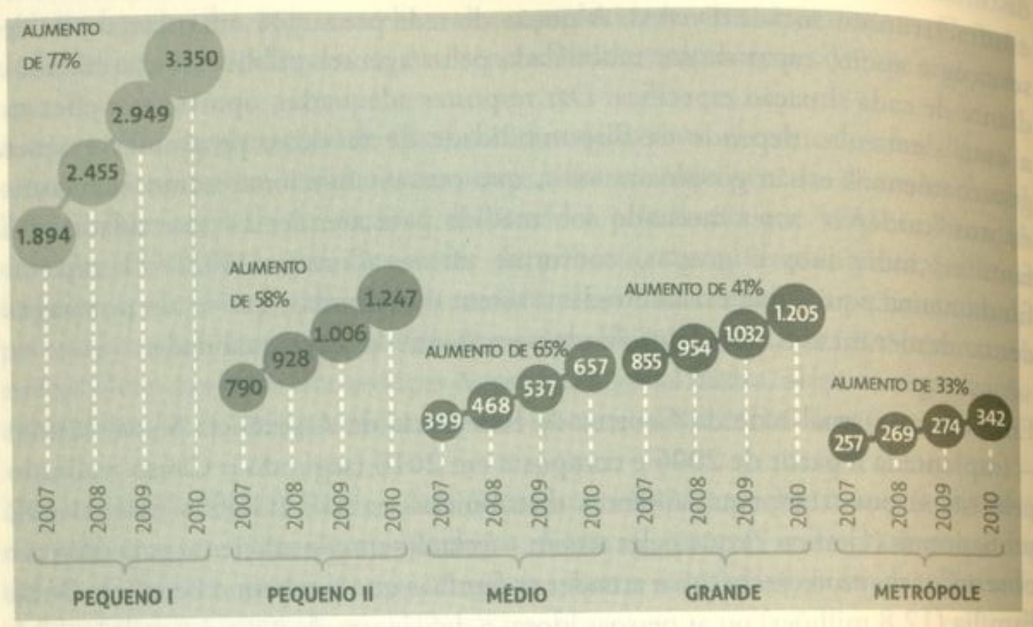
Entretanto, a atual rede de Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) -- implantada a partir de 2006 e composta em 2010 (segundo o Censo realizado pelo MDS) por 6144 equipamentos distribuídos no país (Gráfico 6) e 51.692 profissionais (Gráfico 7) que neles atuam – é claramente insuficiente para oferecer os serviços de proteção básica e atender as famílias que recebem o benefício Bolsa Família (12,8 milhões) ou as pessoas idosas e deficientes do BPC (3,4 milhões).[9] A rede de CREAS é ainda menor e está na fase inicial de expansão (1590 equipamentos em todo o país). E no novo Plano de Combate à Miséria, anunciado em 2011, os CRAS seriam encarregados de implementar várias ações, inclusive a da busca ativa de famílias extremamente pobres ainda sem registro no Cadastro Único.

Sem dúvida tem-se aí um enorme desafio, cujo enfrentamento, com sucesso, dependerá da articulação e dos compromissos dos três níveis de governo e dos setores da administração pública responsáveis pelos serviços, de financiamento público estável, da ampliação da rede física de CRAS e da profissionalização e aumento das equipes que neles atuam. E o papel dos entes federados subnacionais é crucial, pois são atividades que requerem uma abordagem ajustada aos perfis dos públicos-alvo, dos tipos de vulnerabilidade, das características – tipo de cobertura

e qualidade - da rede de serviços disponível, e da ampliação da rede local para atender à demanda.

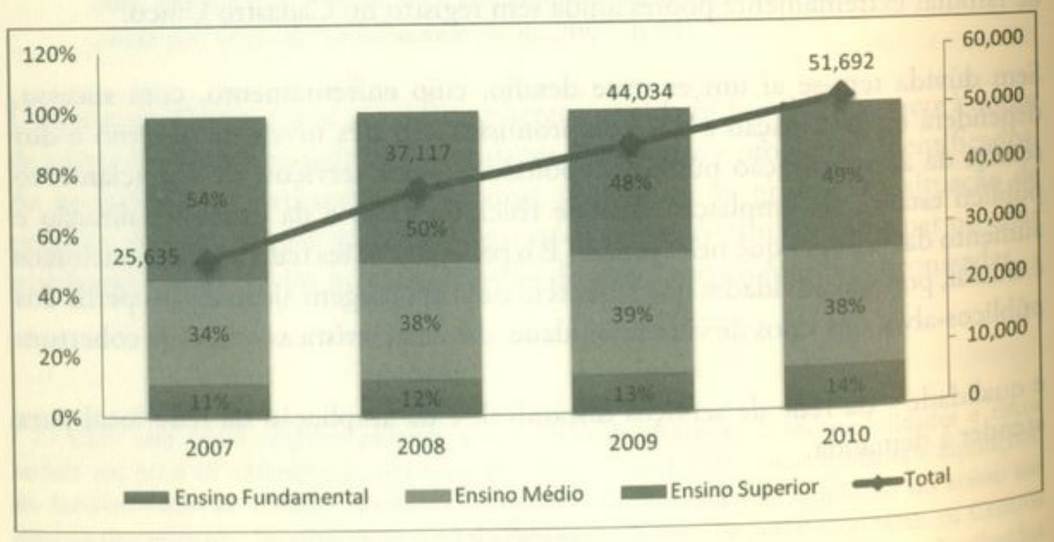
[9] A rede de CRAS deveria, além de oferecer os serviços socioassistenciais, previstos na Política Nacional de Assistência Social, acompanhar famílias que não estejam cumprindo as condicionalidades do Programa Bolsa Família e articular outras organizações para atividades socioeducativas para jovens ou de inclusão produtiva para jovens e adultos, vinculados ao Programa Bolsa Família e ao BPC.

Ilustração 2: Número de CRAS por porte do município – Brasil 2007 - 2010



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2011).

Gráfico 5: Trabalhadores dos CRAS por escolaridade. Brasil 2007 - 2010



Fonte: obtido em Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2011).

CONCLUSÕES

Conforme foi discutido neste trabalho, o Brasil entra no século XX com avanços, mas com muitos desafios para o seu sistema de proteção social, especialmente para seu componente não contributivo. Estes desafios, argumentou-se, eram de diversas ordens: do ponto de vista da estrutura social, o país combinava altos índices de pobreza, de desigualdades sociais de várias ordens e heterogeneidade e informalidade no mercado de trabalho. De outro lado, enquanto a Constituição de 88 lançou as bases para um Estado de Bem Estar mais universalista e afrouxou o componente contributivo das políticas sociais – que gerou avanços importantes, por exemplo, na saúde e na educação fundamental – a proteção social não contributiva e, especialmente a assistência social, avançou bem menos e mais lentamente.

Apesar de iniciativas importantes, como o conceito de seguridade social da Constituição, ou a Lei Orgânica da Assistência Social, e de alguns programas de transferência de renda para situações específicas, o campo da proteção não contributiva encontrava-se comparativamente frágil. Sequer havia se consolidado um consenso mais amplo sobre que tipo de problemas e iniciativas deveriam compor este campo, sendo muito heterogêneos, entre governos e ao longo do tempo, os componentes incluídos na área. Além disto, era um campo ainda muito fragmentado e subfinanciado; padecia de muito baixa capacidade institucional; com uma organização federativa muito pouco sistemática e baixa articulação com os outros componentes da proteção social e das políticas sociais.

Conforme se demonstrou aqui, ao longo da última década, vários destes problemas foram enfrentados. A implantação e a expansão da cobertura do Programa Bolsa Família permitiram eliminar o caráter fragmentado e pouco eficiente dos programas de transferência de renda existentes, racionalizando este tipo de política e permitindo aumentar sua cobertura, monitorar e controlar melhor sua operação e estruturar as interfaces com outras áreas. A criação e dotação de recursos ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS criaram um lócus específico para esta política no plano federal e permitiram ampliar a capacidade institucional da área. Isto contribuiu para delimitar um campo específico de políticas públicas e para legitimá-lo na agenda pública e como interlocutor da área. A implantação do MDS aumentou também a capacidade institucional, dotando o nível federal de melhores recursos para formular, monitorar e avaliar políticas e programas, apesar de ainda muito longe do necessário. A criação do Sistema Único de Assistência Social tem funcionado,

juntamente com o Programa Bolsa Família, tanto como articuladores de relações federativas mais sistemáticas e pactuadas, quanto como indutores da expansão e institucionalização da área em estados e municípios, por meio de suas normas e mecanismos de incentivo e financiamento. Ou seja, ao final da década, o Estado de Bem Estar Social no Brasil encontra-se mais abrangente e completo, passando a contar com um componente não contributivo de proteção social mais robusto, mais institucionalizado e mais organizado em termos federativos.

No entanto, restam ainda vários desafios para a área, tanto do ponto de vista das estratégias ou aspectos substantivos da política, quanto do ponto de vista institucional. Em primeiro lugar, o combate à pobreza e à desigualdade acolhe agora os novos desafios, em parte decorrentes do próprio sucesso das iniciativas. Estes desafios são de duas ordens. De um lado, as informações recentes apontam ainda um contingente importante de pobreza extrema que as iniciativas implantadas não foram capazes de alcançar ou superar. Para atender a este público, o Governo Federal lançou recentemente o Plano Brasil sem Miséria, que contém estratégias diferenciadas e um grande número de ações (cerca de 70 ações), implementadas por diversos ministérios e articuladas em três grandes eixos: Garantia de Renda, Inclusão Produtiva e Acesso a Serviços Públicos. As ações do Plano estão orientadas para famílias com renda *per capita* de até R$ 70,00 mensais. Isso significa, segundo dados do Censo de 2010, um contingente constituído por 16,2 milhões de pessoas, ou seja, 8,5% da população brasileira.

Entretanto, a implementação bem sucedida do Brasil Sem Miséria apresenta um risco e um requisito difícil. O risco é que uma estrutura programática prioritária, com apoio político e visibilidade, não se articule ou enfraqueça as ações de caráter permanente e sistemático que, a muito custo, vêm se institucionalizando, reeditando em novas bases o paralelismo que caracterizou as ações de proteção social. O requisito é que estas iniciativas são direcionadas ao núcleo menos acessível e mais resistente da pobreza. Atendê-lo implica aumentar a capacidade de identificar, incluir e acompanhar os beneficiários. E isto depende, de um lado, de sistemas de informação e localização mais precisos e eficientes. Mas depende também – e muito – da chamada "busca ativa". Esta será realizada pelas organizações "de ponta" do atendimento: principalmente os CRAS, mas também agentes comunitários de saúde, escolas etc. Ora, isto depende fortemente da extensão e da capacidade desta rede de atendimento, conforme se argumentou, bastante desigual no país. De outro lado, estes são atores cuja gestão é basicamente local, ou seja, a implementação do programa depende também da capacidade de construir cooperação federativa e capacidade de gestão no âmbito local. Ou seja,

a princípio é correta a estratégia de combinar políticas de caráter mais universal (mesmo que o universo, no caso, sejam os pobres) com políticas ou programas específicos para aqueles grupos em condições mais desfavoráveis, seja para acessar, seja para utilizar produtivamente os bens e serviços disponibilizados. Mas, do ponto de vista operacional, isto representa um aumento da capacidade de desenho e gestão de intervenções consistentes e articuladas, nos três níveis de governo, o que permanece uma interrogação neste campo.

A segunda ordem de desafios é de natureza mais substantiva que institucional ou gerencial, apesar de ter conseqüências neste campo. Trata-se da relação entre os componentes mais *hard* e mais *soft* do combate à pobreza. As transferências de renda e outros ativos tangíveis têm sido um importante instrumento de combate à pobreza e à desigualdade, por sua padronização (que facilita a implementação), por produzir efeitos mais imediatos, por seu caráter fortemente redistributivo e por suas externalidades sociais e econômicas. No entanto, seus efeitos sobre as dimensões menos tangíveis da pobreza – como falta de autonomia, falta de empoderamento, dentre outros – são bem mais limitados. E aqui há dois desafios para o atendimento. O primeiro é desenvolver e difundir metodologias de atendimento que possam (por exemplo, nos CRAS) lidar melhor com estas dimensões, apesar de que são ações de difícil padronização, por isto muito difíceis de serem formuladas e acompanhadas desde um plano federal. O segundo é articular e aproveitar as vantagens de ambos os componentes (transferências e outros tipos de atendimento ou serviços) no atendimento às populações destituídas. Isto depende de esforços de várias naturezas, dada a trajetória relativamente autônoma que estes componentes percorreram para sua implementação e institucionalização. Mas, novamente, depende fortemente da adesão e capacidade dos níveis locais de atendimento, onde esta articulação pode efetivamente ser operacionalizada, o que permanece um desafio importante para o sistema de atenção.

Problema de outra natureza é a relação entre o sistema de proteção não contributivo e a economia. Até aqui, foi possível expandir e aumentar a magnitude dos benefícios e serviços não contributivos sem gerar desequilíbrios fiscais nem desincentivos ao trabalho por motivos diversos: economia – e arrecadação - mais aquecida, expansão do mercado formal de trabalho, o que possibilitou recuperação do salário mínimo em patamares acima da inflação. A manutenção e expansão desta combinação virtuosa dependem de fatores alheios à proteção social e mesmo à política social: comportamento da economia, políticas econômica e fiscal, entre outras.

Finalmente, restam ainda inconclusas várias das tarefas da institucionalização da proteção não contributiva. No que tange a transferência de renda, enquanto o Benefício de Prestação Continuada é um direito institucionalizado e que pode ser reclamado, o Programa Bolsa Família, apesar de sua quase universalização, ainda não o é. O SUAS só em 2011 conseguiu obter o amparo legal, com vários dispositivos que ainda carecem de efetivação. Enquanto o Programa Bolsa Família encontra-se relativamente normatizado e estável, outras iniciativas e programas têm sido criados, reformulados, incorporados por outros. Isto demonstra a ainda frágil base de conhecimento em que se apóiam as estratégias de atendimento aos públicos vulneráveis e a necessidade de fortalecer a capacidade de formulação e de aprendizagem na área. Enquanto os CRAS, que contam com regulamentação, incentivos e, freqüentemente, com o cofinanciamento de mais de um nível de governo, têm se expandido a um ritmo bastante significativo, mas ainda insuficiente; os CREAS, com missão menos clara e apoio e incentivos mais frágeis têm enfrentado bem mais dificuldades para a implementação. As tarefas e participação dos diferentes entes federados, inclusive no financiamento do atendimento, encontram-se pendentes de melhor especificação.

Uma articulação mais sistemática entre os componentes de benefícios e serviços da proteção social não contributiva permanece como desafio. O Programa Bolsa Família, bem como as demais políticas de garantia de renda, podem ser catalisadores da integração e articulação dos programas e serviços para pobres e indigentes no Brasil, mas sua capacidade de reverter de forma sustentável essa condição é limitada. A efetividade dos objetivos do Programa Bolsa Família é dependente de sua integração com ações e serviços complementares, que permitam o desenvolvimento das capacidades das famílias ou combate a vulnerabilidades específicas. Tais políticas complementares, como as relativas ao campo da inclusão produtiva, não estão dentro nem são subordinadas ao Programa Bolsa Família. A efetividade e o impacto desse tipo de intervenção dependem fortemente da adesão dos demais setores (econômicos, educação, saúde, urbano etc) e níveis de governo (municipal, estadual e federal). Uma intervenção estratégica deve ser capaz, portanto, de combinar iniciativas de diversos setores para desenhar programas que sejam a um só tempo compensatórios e redistributivos, emergenciais e estratégicos. A perspectiva da intersetorialidade é central para orientar uma ação mais convergente dos diversos órgãos e políticas em torno dos objetivos de enfrentamento da pobreza e da desigualdade, sem o que não é possível construir estratégias que sejam a um só tempo efetivas e sustentáveis.

A última década no Brasil assistiu à ampliação, fortalecimento e institucionalização de um sistema de proteção social não contributivo mais robusto e abrangente. No entanto, além de manter as condições fiscais e econômicas que o viabilizaram, as tarefas ainda colocadas para sua gestão não são menos desafiantes. De um lado, completar e qualificar sua implementação e institucionalização, com especial atenção aos problemas federativos. De outro lado, enfrentar os novos problemas decorrentes tanto das insuficiências ou lacunas das políticas implementadas, quanto das conseqüências de seu êxito.

BIBLIOGRAFÍA

Arretche, Marta T. S., 1999. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol 14, 40 (janeiro-março, 1999). SP: ANPOCS: 111-142.

Arretche, Marta T.S., 2000. Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. SP: Revan, FAPESP.

Arretche, Marta T.S. , 2004. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em perspectiva, v.18, n.2, p. 16-7.

Barros, Ricardo Paes de, Henriques, Ricardo e Mendonça, Rosane, 2000. Cadernos Adenauer. Pobreza e política Social. SP: Fundação Adenauer:11-32.

Bronzo, Carla, 2005. Programas de Proteção Social e superação da pobreza: concepções e estratégias de intervenção. Tese de Doutorado, Universidade Federal de Minas Gerais.

Brugué, Quim y Gomà, Ricard., 1998La dimensión local del bienestar social: el marco conceptual. Gobiernos locales y politicas publicas, Ariel, Barcelona.

Castro, Jorge A. e Ribeiro, José A.C., 2009. As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. IPEA. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. N.17. Brasília.

Castro, Jorge; cardoso Jr., José Celso, 2005. Políticas sociais no Brasil: evolução e gastos sociais no período 1995/2002. Jaccoud, L. (organizadora). Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. Brasília: IPEA.

CPS/FGV, 2011. Desigualdade de Renda na Década. Rio de Janeiro.

Coates, David, 2000. *Models of Capitalism: growth and stagnation in the modern era*. Oxford: Polity Press.

Cohn, Amélia, 2004. "Programas de Transferência de renda e a questão social no Brasil". Estudos e Pesquisa nº 85. Instituto Nacional de Altos Estudos/INAE.

Corera, Concepción Oroz, 2002. Nuevas formas de exclusión-inclusión:una propuesta de intervención desde el trabajo social. IX Congreso de Diplomados en T.S y A.S. Madrid.

Costa, Bruno L. D., 2004. Política, instituições e estratégia de implementação. Elementos para a análise de políticas e projetos sociais. Carneiro, C, e Costa, B. (orgs) Gestão Social. O que há de novo? BH: FJP/BNDES/PBH.

Draibe, Sônia M., 2005. Cooperação descentralizada e redução da pobreza. Campinas: UNICAMP, NEPP (Caderno 66).

Draibe, S.; Castro, M.H.; Azeredo, B, 1991. O sistema de proteção no Brasil. Mimeo.. Campinas: NEPP/Unicamp.

Draibe, Sônia M, 1995. Repensando a política social: dos anos 80 do início dos 90 em Lourdes Sola e Leda Paulani (org.). Lições da década de 80. São Paulo: Ed. USP.

ESPING-ANDERSEN, G., 1991As três economias do welfare state. Lua Nova, n.24, setembro.

Faria, Carlos Aurélio Pimenta de, 2002. Vertentes contemporâneas de análise do Estado de Bem-Estar Social. *Teoria e Sociedade*, nº 9 , junho.

Fagnani, E., 1999 Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/1998. Economia e Sociedade. Campinas, Unicamp, n.13.

Gomà, Ricard, 2004. Processos de exclusão e políticas de inclusão social: algumas reflexões conceituais.Costa, B. e Carneiro, C.B.(org) Gestão Social. O que há de novo? BH: PBH, FJP, BNDES.

Guimarães, Alexandre, 2005. Historical Institutionalism and Economic Policymaking – Determinants of the Pattern of Economic Policy in Brazil, 1930–1960. *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 24, No. 4, pp. 529–544.

Hall, P., 1986. Governing the Economy – The Politics of State Intervention in Britain and France. Polity Press: Cambridge.

Henriques, Ricardo, 2004. Desnaturalizar a desigualdade e erradicar a pobreza no Brasil Werthein, Jorge e Noleto, Marlova Jovchelovitch. Pobreza e Desigualdade no Brasil. Traçando caminhos para a inclusão social. UNESCO.

IPEA, 2009. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Vinte anos da Constituição Federal, n.17 (quatro volumes). Brasília.

IPEA, 2011. Características da formalização do mercado de trabalho de trabalho brasileiro entre 2001 e 2009. Comunicados do IPEA, no. 88. Brasília.

Jaccoud, Luciana, 2009. Proteção social no Brasil: desafios e debates. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Organização

das Nações Unidas para Educação e Cultura (UNESCO). Concepção e Gestão da Proteção Social não contributiva no Brasil. Brasília: p.57-86.

Jaccoud, Luciana. Pobres, pobreza e cidadania: os desafios recentes da proteção social. Texto para Discussão. IPEA, 1372. 2008

Jaccoud, L.; Cardoso Jr., J.C., 2005. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. Jaccoud, L. (organizadora). Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. Brasília: IPEA.

Lavinas, Lena, 2000. .Combinando compensatório e restributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil. Henriques, R.(org). Desigualdade e Pobreza no Brasil. RJ: IPEA:527-560.

Marshall, T. H. Class, citizenship and social democracy,1965. NY Anchor Books.

MESQUITA, C. S. Apresentação power point sobre o Bolsa Família. Acesso no site do MDS, em agosto de 2011.

Ministério Do Desenvolvimento Social E Combate À Fome, 2011. Caderno Censo SUAS, 2010. Brasília.

Neubourg, Chris; Castonguay, Julie; Roelen, Keetie, 2005. Redes de segurança social e assistência social focalizada: lições da experiência européia. Maastricht Graduate School of Governance. Universidade de Maastricht.

Palme, Joakim; Nelson, Kenneth; Sjoberg, Ola; Minas, Renate, 2009. European social models, protectio and inclusion. Research report. Stockholm: Institute for Future Studies.

Ribeiro, J. A., Piola, S. E., Servo, L. , 2006. As novas configurações de antigos problemas ; financiamento e gasto com ações e serviços públicos de saúde no Brasil. Divulgação em Saúde para Debate, n. 37,Rio de Janeiro, CEBES.

Raczynski, Dagmar, 1999. La crisis de los viejos modelos de protección social en America Latina: nuevas alternativas para enfrentar la pobreza TOKMAN, V. E. E O´DONELL, G (orgs) Pobreza y desigualdad en America Latina: temas y nuevos desafios. Buenos Aires, Ed. Paidós.

Repetto, Fabián, 2004. Los aspectos políticos de la coordinación de programas y/o políticas sociales: sus implicancias para Guatemala. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, Espanha.

Santos, Wanderley G. Santos, 1987. Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus.

Silva, M.; Yasbeck, M.; Giovanni, G, 2004. A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda. SP: Cortez.

Sojo, Ana, 2004. Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe. Revista de la CEPAL, 80.

Sposati, Aldaíza, 2009. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Organização das Nações Unidas para Educação e Cultura (UNESCO). Concepção e Gestão da Proteção Social não contributiva no Brasil. Brasília, p.13-56.

Telles, Vera da Silva, 1994. Pobreza, movimentos sociais e cultura política. Nota sobre as (difíceis) relações entre pobreza, direitos e democracia. DINIZ, E. e PRANDI, R. (orgs). O Brasil no rastro da crise. Rio: ANPOCS/ IPEA/HUCITEC, 223-243.

Veiga, Laura da; Carneiro, Carla B, 2005. Desafios, possibilidades e limites de programas locais de combate à pobreza e à exclusão: as iniciativas das cidades de São Paulo e Belo Horizonte. Trabalho apresentado no X Congresso Internacional do CLAD. Chile: Santiago.

Veiga, Laura da, Costa, Bruno L. D., Carneiro, Carla B, 2006. Os desafios da inclusão social: programas de assistência para a infância e juventude vulnerabilizadas na administração municipal de Belo Horizonte. JACOBI, P. e PINHO, J.A.(org.) Inovação no campo da gestão pública local. Novos desafios, novos patamares. RJ: FGV Ed., p.119-159.

As atribuições da geração y e o "Sentido do trabalho" no setor público mineiro: o que esperam e desejam os especialistas em políticas públicas e gestão governamental

Kamila Pagel de Oliveira
Luciana Custódio

Alguns especialistas acreditam que os problemas de desempenho organizacional dependem da organização do trabalho e, mais precisamente, do grau de correspondência entre as características das pessoas e as propriedades das atividades desempenhadas Morin, 2002, p. 72.

Inúmeras alterações econômicas, sociais, culturais e demográficas têm implicado em alterações nos modelos de gestão, estruturas organizacionais, relações de trabalho, formas de encarreiramento e no contrato psicológico estabelecido entre colaborador-organização. Soma-se a isso, o aumento da expectativa de vida, o adiamento das aposentadorias, o ingresso maciço da mão-de-obra feminina no mercado de trabalho, configurando-se um novo e desafiador cenário para o gestor de pessoas.

Igualmente inseridas neste contexto de mudanças e buscando a elas se adaptar, a administração pública vem sendo repensada e suas políticas e práticas continuamente influenciadas por correntes de pensamento derivadas das ciências administrativas, em especial, por meio da inserção de noções como gerencialismo, inovação e gestão por resultados (OLIVEIRA, SANT'ANNA e VAZ, 2010; PAULA, 2005). Nas palavras de Longo (2007, p. 53) "os novos enfoques de gestão de recursos humanos nas empresas alimentam os planos de modernização da gestão pública".

Dadas as mudanças no cenário que circundam e afetam as organizações, sejam públicas ou privadas, destaca-se a necessidade de se melhor compreender as constantes transformações por que tem passado a relação indivíduo trabalho organização.

Do ponto de vista da Gestão de pessoas, um desafio em especial se destaca que é a retenção de talentos no serviço público. Dessa forma, a área de Gestão de Pessoas das instituições públicas também possui o desafio de atrair, desenvolver, motivar e reter seus talentos para alcançar bons resultados e permitir a efetivação da modernização do setor público.

Sob essa perspectiva, em momentos de adequação ambiental e de desafios de modernização tal como o que atravessa o setor público de Minas Gerais, analisar os construtos relacionados ao sentido do trabalho, constitui importante subsídio para o delineamento de políticas de gestão de pessoas. Soma-se a isso o viés de também neste setor, pelos motivos já expostos, ser constatado o incremento do número de servidores que pertencem a gerações distintas e, em especial, da geração Y.

Dessa forma, tendo como pano-de-fundo este ambiente de mudanças e focando na Gestão de Pessoas, este capítulo pretende através de uma análise do sentido do trabalho entender o que constitui um trabalho que tem sentido para os ingressantes da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Estado de Minas Gerais. Para tanto, será utilizado como instrumento de pesquisa a metodologia já testada e validada, inclusive no Brasil, por Morin (1996, 1997, 2002). O universo da pesquisa será constituído por estudantes do Curso Superior de Administração Pública – CSAP que integrarão o quadro estratégico de Secretarias de Estado de Minas Gerais. Um recorte importante e que requer destaque, é o fato de se considerar que o universo da pesquisa é composto por membros da Geração y.

Assim, pela pesquisa, além de se apreender os elementos constitutivos de um trabalho com sentido, acrescenta-se informações sobre o perfil desta geração ainda pouco estudada em nível acadêmico.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM MUDANÇA: IMPACTO NA GESTÃO DE PESSOAS

A Reforma do Estado, que se tornou tema amplamente discutido em todo o mundo, a partir, principalmente, da década de 1990, pode ser interpretada como uma resposta à crise do Estado, no contexto de uma economia globalizada. A redução da autonomia do Estado na formulação e implantação de políticas públicas, provocada pelo processo de globalização e pela crise econômica e fiscal, evidenciou a necessidade de redefinir as funções do Estado, tornando fundamental a Reforma subsequente.

A crise do Estado, que se aprofunda a partir da década de 1980, possuiu, segundo Pereira (1998), pelo menos três vertentes principais: a crise fiscal; a crise no modo de intervenção do Estado no sistema econômico e social; e a crise do modelo burocrático de administração.

A alternativa para a superação crise financeira e de desempenho apresentou-se como a transformação do Estado e a revisão de suas funções, papéis e mecanismos de funcionamento. Essas transformações foram consolidadas na Reforma do Estado, cujo objetivo foi conferir ao Estado, maior capacidade de governança e de atuação econômica, política e social, a partir da promoção de uma gestão mais eficiente dos recursos públicos e da garantia dos direitos sociais e necessidades dos cidadãos (FERREIRA, 1999).

Inserida no contexto da Reforma do Estado, a reforma gerencial se apresentou como alternativa à superação da crise do modelo burocrático, mediante a introdução, no âmbito da administração pública, de mecanismos de gestão característicos da administração de empresas privadas. De maneira geral, a reforma gerencial tinha por objetivos: reduzir os custos do Estado, auxiliando no alcance do ajuste fiscal; e modernizar as formas de administrar os recursos públicos, no intuito de tornar o Estado mais eficiente e voltado ao atendimento das demandas da sociedade.

A partir de então, dissemina-se o denominado "modelo gerencial puro" ou *New Public Management* (NPM), que emerge com a missão de romper com a crise fiscal, a forte cultura patrimonialista dominante na administração pública, o baixo desempenho na prestação de serviços à sociedade e a deficiência na qualidade e quantidade destes serviços.

De acordo com Paula (2005), a introdução das práticas gerencialistas foi respaldada por um discurso influenciado pela crítica às organizações burocráticas, valorização da cultura do *management* e conservação de técnicas e práticas administrativas em "modismos gerenciais". A autora argumenta que todo esse enredo, também deliberado pelo pensamento neoliberal, pelo movimento "reinventando o governo", difundido nos Estados Unidos, e pela decorrente crise *Keynesiana*, criou um ambiente favorável à nova abordagem, consolidando o gerencialismo no setor público, com todo o arcabouço proeminente no setor privado.

Assim, aos poucos foram se delineando os contornos da nova administração pública, quais sejam: a descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; a descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos, transformados em gerentes crescentemente autônomos; organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de uma organização piramidal, pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; o controle por resultados, a *posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e a administração voltada para o atendimento ao cidadão, ao invés de uma administração auto-referida.

Barzelay (2001) apud Longo (2007, p. 131) atribui a aparição da nova gestão pública ao:

> Efeito combinado de mudanças nos âmbitos da imagem (aceitação da idéia de que as organizações são ineficientes), do domínio (o da gestão pública – public management policy domain-, que se unifica mediante regras institucionais que afetam os recursos, as pessoas e os procedimentos, integrando-os) e da jurisdição (a das agências centrais responsáveis pelo orçamento, que se amplia e inclui responsabilidade sobre as políticas globais de gestão pública).

No caso brasileiro, varias concepções são constatadas na evolução dos movimentos de reforma. Inserida no contexto das transformações que ocorrem na administração pública em âmbito mundial, a Reforma do Estado ocorreu no Brasil a partir da década de 1990, como solução à crise do Estado brasileiro, que, assim como os demais países, apresentava deficiência na coordenação do sistema econômico, necessidade de ajuste fiscal e ineficiência do modelo burocrático. Vilhena; Martins; Marine (2006) sintetizam os deslocamentos graduais da administração pública no Brasil, indicando que o caráter instrumental marcou os primeiros moldes através da adequação dos meios e da busca por um aparato

administrativo focado em padrões burocratizados e princípios de eficiência, não pressupondo ações orientadas para os resultados, pelo menos, a princípio. Num momento seguinte, a estrita preocupação com os meios foi substituída pelo foco nos fins que levariam aos objetivos propostos utilizando-se de feitios específicos para um determinado resultado.

A reforma gerencial, que se consolidou no Brasil em 1995, a partir da elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, também apresentou como objetivos fundamentais: fortalecer a capacidade de gestão do Estado e buscar a modernização da administração pública. A partir desta Reforma, foram estabelecidos novos paradigmas gerenciais, a saber:

A ruptura com estruturas centralizadas, hierárquicas formalizadas e piramidais e sistemas de controle 'tayloristas' são elementos de uma verdadeira revolução gerencial em curso, que impõe a incorporação de novos referenciais para as políticas relacionadas com a administração pública, virtualmente enterrando as burocracias tradicionais e abrindo caminho para uma nova e moderna burocracia de Estado (PEREIRA, 1994, p.13).

Pode-se dizer que esta foi a segunda tentativa adotada para promover a modernização da administração pública, sendo que a primeira ocorrera em 1967, com a Reforma Desenvolvimentista, pelo Decreto-Lei 200, cujo objetivo, sem sucesso em seu alcance, era superar a rigidez burocrática e alcançar uma administração voltada para o cidadão. De acordo com Pereira (1997), esta primeira tentativa de reforma do Estado não logrou alcançar seus objetivos, uma vez que se manteve a situação de enrijecimento e de ineficiência, que se estendeu durante o governo militar e atingiu seu ápice após a promulgação da Constituição Federal de 1988. A partir daí, tornaram-se mais claros os sinais sobre a necessidade de realizar uma reforma gerencial que culminou na realização daquela que pode ser chamada de segunda reforma gerencial, realizada a partir da década de 1990.

Paes de Paula (2001) afirma que esta reforma se revelou como um desdobramento do ajuste estrutural iniciado com a adesão da economia brasileira às indicações do Consenso de Washington, no Governo Collor de Melo. Essas indicações apontavam como respostas à crise do Estado brasileiro a necessidade de adotar práticas neoliberais, por meio do *downsizing* e da redução das funções e papéis do Estado.

Nos anos de 1990, com a intensificação das críticas ao ideário neoliberal, baseadas em experiências fracassadas de ajuste estrutural, optou-se, a partir do primeiro mandato do então presidente Fernando Henrique Cardoso, pela substituição das palavras "'redução do Estado' e 'transferência de suas funções' em favor da expressão 'reforma dos institutos legais e estatais', reforma esta que teria como objetivo tornar o Estado mais 'administrável' pelos burocratas" (PAES DE PAULA, 2001. p. 6).

Nesse contexto, a Reforma do Estado e a disseminação do modelo gerencial no âmbito do setor público impactaram de forma significativa a gestão de pessoas na administração pública. A necessidade de melhorar a qualidade dos serviços públicos e a busca por maior eficiência não apenas nos processos mas também na formulação e implementação de políticas públicas passa pela reestruturação da administração de recursos humanos e, consequentemente, pelo alinhamento das pessoas aos novos e proeminentes objetivos do setor público.

Conforme Gaetani (1998), apenas com as transformações iniciadas a partir da década de 1980, orientadas para a reforma do Estado, a área de Recursos Humanos passou a ser focalizada. Neste momento, as pressões pela redução do aparato do Estado apontavam insistentemente para a redução dos gastos públicos com pessoal, caracterizando-se como medida essencial à reestruturação das finanças públicas e à liberação de recursos para investimentos produtivos no âmbito social. Essas primeiras iniciativas de reforma, denominadas "reformas de primeira geração", visualizaram a melhoria e a modernização do aparato do Estado como decorrência de sua mera redução, caracterizada em termos de áreas de atuação do Estado e, principalmente, em termos de redução de efetivos dos órgãos públicos (RAMIÓ, 2008; NOGUEIRA, 2002).

Nesse sentido, a preocupação central estava relacionada para a necessidade de reduzir a folha de pagamentos e de *downsizing* em detrimento da reformulação de práticas e políticas de gestão de pessoas que efetivamente conferissem relevância no que tange à profissionalização e ao desenvolvimento dos recursos humanos. Embora, o discurso demonstrasse significativa atenção à profissionalização na gestão pública, abrangendo a reformulação dos sistemas de recrutamento e seleção, política de carreiras e salários, formação e desenvolvimento, promoção e benefícios, mobilidade, bem como, na sistemática de concurso público, esta questão não se difundiu por meio dos reformistas, deixando de provocar, portanto, a efetivação dessas práticas (GAETANI, 1998).

Assim nas palavras de Ramió (2008, p. 83):

> Con esta orientación, los principales éxitos de estas reformas se plasmaron en los procesos de creación de agencias, en los procesos de externalización y en la reducción de las dimensiones de los aparatos administrativos públicos, lo comportó que estas reformas se centrasen más en la reducción del servicio civil que en la transformación efectiva del modelo (más allá de introducir modificaciones como una mayor fragmentación y flexibilización).

Após a percepção de que as políticas de *downsizing* não alcançaram os objetivos pretendidos pelas reformas do setor público, maior preocupação efetivamente vem sendo dada à reformulação das práticas e políticas de gestão de pessoas, com o entendimento de que as reais mudanças na qualidade dos serviços públicos somente ocorrerão por meio de investimentos em profissionalização e desenvolvimento dos recursos humanos.

Torna-se clara neste momento a ideia de que as mudanças nas legislações e constituições, as revisões na estrutura organizacional e nos processos e a utilização de tecnologias avançadas não são suficientes para mudar de forma profunda e intensa o funcionamento das organizações públicas. Exige-se, ainda, a internalização dos princípios gerenciais nos servidores públicos e a participação destes nos processos de mudanças. Essa participação ocorre por meio da transformação das condutas e comportamentos dos indivíduos e do alinhamento destes às demandas da sociedade, refletidas nas demandas das organizações públicas. Ambas as orientações se constituem em responsabilidade da gestão de recursos humanos, que passa, então, a ser repensada no âmbito do setor público.

GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS NO SETOR PÚBLICO: CARACTERÍSTICAS E DESAFIOS

A partir da perspectiva de reforma gerencial no setor público, percebem-se inúmeras disfunções dos sistemas de gestão de recursos humanos, que passam a ser alvo de discussões e de propostas de mudanças, que ocorrem de forma gradativa e em graus diferentes conforme a complexidade do tema. Neste contexto, Longo (2007) elenca as seguintes disfunções: excesso de uniformidade nos padrões reguladores do emprego público; regulamentos em demasia; gestão excessivamente centralizada; organização do trabalho (estruturas e postos) engessada e fragmentada; baixa mobilidade é baixa; sistemas de recrutamento e seleção longos, complexos e excessivamente formalizados; excesso de segurança

(percepção de estabilidade garantida) no trabalho; ascensão dificultada pela existência de barreiras de graduação que dificultam as promoções; separação quase absoluta entre o desempenho no cargo e o funcionamento dos sistemas de promoção e retribuição; dirigentes tendem ao paternalismo; impera o coletivismo nas relações laborais.

A partir dessas disfunções, medidas passam a ser pensadas no sentido de minimizar tais deficiências e de desenvolver um sistema integrado e estratégico de gestão de pessoas que priorize a integração dos subsistemas de gestão e, principalmente, o alinhamento do sistema e das pessoas ao objetivo de buscar eficiência e qualidade na prestação dos serviços. Uma gestão de recursos humanos estratégica precisa contribuir com a consecução dos objetivos de governo, além de garantir que a GRH, enquanto uma área, produza resultados maiores e melhores do que suas atividades individuais.

Em meio a esta necessidade, questões como flexibilidade, descentralização, mérito, personalização, mobilidade, integração de sistemas, desempenho, capacitação e valorização dos servidores e mudança na imagem e atuação dos servidores perante a sociedade passam a ser foco no debate contemporâneo sobre a gestão de recursos humanos no setor público. No que tange a busca pela valorização dos servidores e pela mudança da imagem do serviço público tem-se o destaque pelo estudo e entendimento acerca do sentido do trabalho para os servidores públicos.

EM BUSCA DE NOVOS MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA: A EXPERIÊNCIA DE MINAS GERAIS

O panorama da administração pública federal ecoou nos diferentes estados da federação e, partindo do pressuposto desenvolvimentista, com decorrente evolução da proposta de profissionalização da administração pública no país, seus diferentes estados passam a perseguir planos que corroborem com a reforma gerencialista e apresentem-se capazes de sanear os problemas advindos da velha forma de administrar.

Um dos casos mais evidentes é constatado no estado de Minas Gerais que, vivenciando um contexto de crise fiscal e de ineficiência na gestão dos recursos públicos semelhante ao apresentado em âmbito nacional, implanta, de maneira formal, a partir de 2003, o modelo gerencial denominado *Choque de Gestão*. Por meio desse modelo procurou-se implementar uma "gestão capaz de respostas mais rápidas, mais focado no cliente/beneficiário, orientado para resultado,

flexível e transparente" (VILHENA et al., 2006, p. 30), substituindo a preocupação com os meios pela centralidade dos fins e priorizando, em última instância, a modernização do estado.

Além da busca pelo ajuste fiscal, o *Choque de gestão* introduziu também um conjunto de medidas inovadoras, no intuito de aplicar novos padrões comportamentais e de provocar mudanças na cultura organizacional, direcionando-a para os resultados e pela busca por eficiência.

No que tange às políticas de recursos humanos, percebe-se que estas têm igualmente evoluído e apresentado contornos mais gerenciais para atender, sobretudo, à nova lógica imposta pela reforma da gestão no serviço público. Plano de carreira, avaliação de desempenho, certificação ocupacional para ocupantes de cargos de chefia, gestão por competência, prêmio por produtividade, têm sido políticas norteadoras das atividades de gestão de recursos humanos, com impacto direto na vida dos servidores públicos estaduais (VILHENA *et al.* 2006).

Tais políticas e práticas de gestão de pessoas foram formuladas a partir de três pilares: o macrogovernamental, o institucional e o individual. O objetivo primordial, então, era promover a integração entre estes três eixos, de maneira a garantir uma coordenação alinhada e integrada, fortalecer o grau de convergência das estratégias das instituições públicas e criar mecanismos coesos de comunicação e adequação destas estratégias aos comportamentos e condutas dos servidores.

Na percepção dos gestores e idealizadores do *Choque de gestão*, a coesão das ações e o alcance dos resultados somente poderiam ocorrer se fossem acompanhados de um alinhamento da gestão dos recursos humanos. Nesse sentido, as ações propostas por esse modelo para a melhoria da gestão de pessoas foram direcionadas para que as ações e os resultados dos servidores refletissem os objetivos das respectivas instituições, que, por sua vez, deveriam estar direcionados para a implementação da agenda de governo, representada pelos objetivos macrogovernamentais (VILHENA *et al.*, 2006).

Fazendo referência às políticas e práticas de gestão de pessoas implementadas em Minas Gerais, Marconi (2010; p. 272) afirma que:

> a atual gestão do governo deste estado implementou uma série de medidas que mudou substancialmente a gestão de recursos humanos, realizando o chamado

alinhamento estratégico entre as metas das organizações, a política de recursos humanos e os incentivos, vinculado-os fortemente ao alcance de resultados.

No entanto, sabe-se que muitos são os desafios relacionados à inovação da gestão de pessoas na administração pública mineira, principalmente, relacionados à disseminação e consolidação de uma visão sistêmica e integrada de gestão de pessoas.

UMA ORGANIZAÇÃO FORMADA E FORMATADA POR PESSOAS: ENTENDENDO O COMPORTAMENTO HUMANO NA ORGANIZAÇÃO

O comportamento organizacional é comumente compreendido como o campo de estudo que investiga o que as pessoas fazem nas organizações e como este comportamento afeta seu desempenho. Para Griffin e Moorhead (2006), o comportamento organizacional procura compreender o comportamento humano em ambientes organizacionais, a própria organização e a relação desta com os indivíduos.

Wagner III e Hollenbeck (1999), por sua vez, entendem o comportamento organizacional como uma disciplina que busca prever, explicar e compreender o comportamento humano no ambiente organizacional. Para tal, os autores propõem uma análise dividida em três níveis: a primeira delas, de nível micro-organizacional tenta compreender o comportamento do indivíduo ao trabalhar sozinho; o segundo nível, denominado nível meso-organizacional dedica-se a compreensão dos comportamentos das pessoas ao trabalharem em grupos e equipes; e, por fim, o terceiro e último nível, conhecido como nível macro-organizacional, estuda o que é o comportamento da organização em sua totalidade.

Embora dito de maneira diversa, tais autores parecem convergir ao tratar o estudo do comportamento humano nas organizações como a tentativa de entender como e por quê as pessoas se comportam da maneira como se comportam e que repercussões isso tem para a organização e vice e versa.

Este entendimento é conhecido como a abordagem sistemática do comportamento organizacional. O objetivo deste tipo de abordagem é atribuir relações de causa e efeito ao comportamento humano. Dessa forma, defende que o comportamento humano não é aleatório, ou seja, há um direcionamento comportamental relativamente consistente que pode ser identificado e analisado para que se possam realizar previsões de comportamento razoavelmente acuradas.

A compreensão do comportamento organizacional é, nessa direção, elemento central para a análise dos processos de gestão, conferindo ao gestor e aos estudiosos do tema oportunidades "únicas e valiosas para avaliar a eficiência pessoal e organizacional" (GRIFFIN e MOORHEAD, 2006, p.08).

Para este estudo sistemático do comportamento organizacional, diversas áreas do conhecimento têm dado, ao longo dos anos, contribuições, em especial, a psicologia, a sociologia, a antropologia e a ciência política.

A psicologia por meio de um nível mais individualizado (micro) de análise, como, por exemplo, no estudo da aprendizagem, da motivação, da personalidade, da subjetividade, da percepção, da eficácia da liderança, da satisfação com o trabalho, dos processos de tomada de decisão (individual), da avaliação do desempenho humano, das atitudes, da seleção de pessoal, do planejamento do trabalho e do estresse ocupacional. Voltada para uma análise coletiva, a psicologia social investiga questões relacionadas à mudança comportamental, mudança de atitude, comunicação, processos grupais, incluindo a tomadas de decisão nesse contexto.

Já a Sociologia, tem aportado inúmeras contribuições, incluindo análises sobre a dinâmica dos grupos, o trabalho em equipe, a comunicação, o poder, os conflitos e o comportamento intergrupal. Se a unidade de análise, por sua vez, é o sistema organizacional, a Sociologia acrescenta ao estudo da teoria da organização formal, a tecnologia organizacional, a mudança e a cultura organizacional.

Também em nível do grupo, a Antropologia, ao analisar os seres humanos e suas atividades, tem contribuído de maneira significativa no estudo de valores e atitudes comparativas e na análise multicultural, visando entender melhor as diferenças de valores e atitudes, assim como comportamentos fundamentais entre pessoas de diferentes organizações e países. Tendo como nível de análise o sistema organizacional, a Antropologia colabora com estudos sobre a cultura organizacional e o ambiente organizacional.

A Ciência Política, por sua vez, tendo como foco de análise o comportamento de indivíduos e grupos dentro de um sistema político propicia como aportes estudos sobre o conflito, política intra-organizacional e poder.

Diante de tantas contribuições sobre a relação que o indivíduo estabelece com a organização, cabe ao gestor um olhar atento sobre este tema ciente de que a gestão moderna, conforme salienta Casado (2002), requer a compreensão de

que a organização é formada por pessoas com motivações, habilidades e aptidões diversas. Desconsiderar isso, impediria uma visão mais acurada da organização, impossibilitando ações para a melhoria e avanços dos modelos de gestão.

Nesse sentido, Oliveira e Araújo (2008, p.4), acrescentam ser necessário compreender como se forma o vínculo indivíduo-organização e "se atentar para processos que possam gerar qualidade de vida dos trabalhadores, experiências de trabalho prazerosas e saudáveis". A perspectiva apresentada é a de que, com estas ideias as organizações também "se beneficiarão desses conhecimentos ao traduzi-los em práticas e políticas organizacionais cujas consequências poderão ser observadas no alcance de suas metas".

Enfim, a análise dos diversos construtos relativos ao comportamento organizacional pode contribuir sobremaneira para as políticas de gestão de pessoas nas organizações. Sabe-se, desse modo, que um dos fatores que influenciam sobremaneira o comportamento dos indivíduos nas organizações é o sentido que o individuo confere ao trabalho desempenhado.

O SENTIDO DO TRABALHO

Desde os primórdios da humanidade o ser humano recorre ao trabalho para satisfação de suas necessidades de variadas ordens, para o atingimento de realizações e objetivos diversos. No entanto, embora o trabalho seja uma constante histórica, sua concepção está ligada ao momento histórico e à cultura (OLIVEIRA *et al*, 2004), conforme ilustrado no QUADRO 1 abaixo:

Quadro 1 – Concepções históricas do Trabalho

SOCIEDADE GREGA E ROMANA	• o trabalho era tido como aquilo que tortura, estava ligado às necessidades básicas e não definia a liberdade nem a grandeza do homem; • não valorizava nem a tarefa nem o indivíduo (ENRIQUEZ, 1999). • essa ideia sobre o trabalho teria perdurado até o início do século XV (ALBORNOZ, 1994).
ERA INDUSTRIAL	• o trabalho passa a ser extremamente valorizado, tornando-se um símbolo de liberdade e da possibilidade do homem transformar a natureza, as coisas e a sociedade. • os indivíduos que não trabalham são vistos como parasitas, delinquentes e inúteis (ENRIQUEZ, 1999). • Neste contexto, Marx (1984) concebe o trabalho como um processo em que o homem, com sua força, conduz, regula e controla sua interação com a natureza.
SOCIEDADE MODERNA	• foram atribuídas ao trabalho muitas virtudes e efeitos benéficos, como o aumento da riqueza e a eliminação da miséria; • o trabalho era compreendido como atividade em que a humanidade como um todo estava envolvida por seu destino e natureza, e não por escolha, a fazer parte da história, sendo definido como "um esforço coletivo de que cada membro da espécie humana tinha que participar" (ENRIQUEZ, 1999, p. 171).
ATUALIDADE	• o trabalho tem sido visto de forma ambígua e complexa: tanto pode ser uma atividade física como intelectual; • um ato compulsório como um ato de criação que constitui uma fonte de desenvolvimento e de satisfação; um meio de subsistência e, ao mesmo tempo, uma forma de auto-realização, de status, de poder e de identidade (KOVÁCS, 2002).

Fonte: adaptado de OLIVEIRA *et al*, 2002.

Corroborando com a concepção atual de trabalho, pesquisas realizadas pelo grupo Meaning of Work (MOW, 1987) em 8 países e, posteriormente, pesquisas realizadas por Morin (1996, 2002), demonstraram que a maioria das pessoas afirmou que mesmo que tivessem excelentes condições de vida, estas trabalhariam, pois vêem no trabalho um meio de relacionarem-se com outras pessoas, fazerem parte de um grupo, e terem uma ocupação na vida.

Hackman e Oldman (1976) podem ser considerados os pioneiros nos estudos sobre o sentido do trabalho. Para os autores, um trabalho que tem sentido é aquele que é importante, útil e legítimo para quem o realiza. Assim, os autores definem três características como fundamentais para dar sentido ao trabalho: a variedade de tarefas, a identidade do trabalho e o significado do trabalho, conforme esquematizado abaixo:

Diagrama 1. O Sentido do trabalho

Diagrama 1. O Sentido do trabalho



Fonte: adaptado de OLIVEIRA *et al*, 2002.

A descoberta do sentido dado ao trabalho pela Gestão de Pessoas possibilita a identificação das necessidades do trabalhador, necessidades estas que impactam a motivação e, consequentemente, o desempenho do funcionário. Portanto, a identificação dos fatores que dão sentido ao trabalho serve de base para que os gestores avaliem o efeito esperado de suas decisões e/ou orientações nas organizações (MORIN, 2001).

Com o intuito de perceber a diversidade do sentido do trabalho, o Grupo MOW (1987) realizou uma macro pesquisa, na qual foram definidos seis padrões de definição do trabalho

- Padrão A: o trabalho é algo que acrescenta valor a qualquer coisa;
- Padrão B: há um sentido de vinculação (pertença) ao realizar o trabalho;
- Padrão C: outros se beneficiam com este trabalho;
- Padrão D: alguém determina o que fazer, não é agradável;
- Padrão E: o trabalho é mental e fisicamente exigente;
- Padrão F: o trabalho tem um horário determinado para sua realização; faz parte das tarefas dos indivíduos; e recebe-se alguma compensação financeira para fazê-lo.

Oliveira *et al.* (2002) fazem a relação entre esses padrões e as várias concepções históricas do trabalho. Para os autores, verifica-se até hoje a coexistência e complementaridade das várias concepções de trabalho.

Assim, segundo os autores, os padrões A, B e C estariam associados a uma concepção mais positiva do trabalho, destacando a sua importância na vida dos indivíduos e o seu caráter social.

Dessa forma, o padrão A estaria associada à concepção marxista de trabalho, segundo a qual, o homem transforma a natureza com seu esforço contribuindo para a construção de algo maior. O padrão B, por sua vez, aproxima-se da linha contemporânea de trabalho, tendo como enfoque a sua centralidade. O padrão C caracteriza-se por uma concepção mais moderna de trabalho, sendo que este constrói a sociedade e contribui para o indivíduo.

Já os padrões D e E estão associados à ideia de que o trabalho é algo desagradável, que não dignifica o Homem, ou seja, uma concepção mais clássica de trabalho. Por ultimo, o padrão F seria o meio termo, ou o ponto neutro. Não diferenciando o trabalho de emprego e associando este a questão da recompensa ou remuneração.

Uma relação de troca em que o trabalhador fornece a sua força de trabalho e o empregador o salário.

Segundo os autores, essa diversidade de padrões no que se refere à análise do trabalho na atualidade, pode ser fruto da existência de diferentes formas de organização do trabalho que surgem com o advento de avanços tecnológicos e organizacionais.

Morin (1996), em um estudo exploratório com administradores do Quebéc e da França, inspirada nos estudos do grupo MOW (1987), encontrou resultados semelhantes aos já apontados por Hackman e Oldham (1976) e Emery (1964, 1976) e Trist (1978) (MORIN, TONELLI, PLIOPAS, 2003).

Neste sentido, os resultados das pesquisas de Morin, Tonelli e Pliopas (2003) demonstram que o trabalho é essencial na vida das pessoas e que estas buscam no trabalho, utilidade para as suas vidas dentro da organização e também para a sociedade. Essa pesquisa, realizada no Brasil, corrobora com os resultados das pesquisas internacionais.

Outro modelo teórico acerca dos fatores que compõem o sentido do trabalho foi elaborado por Morin. Dessa forma, a autora define o sentido do trabalho como uma estrutura afetiva, formada por três componentes: o significado, a orientação e a coerência. Nas palavras de Oliveira *et al.* (2002):

> O significado do trabalho se relaciona às representações que o sujeito tem de sua atividade, assim como o valor que ele lhe atribui. A orientação é sua inclinação para o trabalho, o que ele busca e o que guia suas ações. A coerência é a harmonia ou o equilíbrio que ele espera de sua relação com o trabalho.

Em síntese, o trabalho é uma categoria central da experiência humana, pessoal e social. É, ainda, uma atividade cujo objetivo transcende o âmbito da economia e abriga um conceito multidimensional, que integra três eixos semânticos principais: a centralidade do trabalho, as normas sociais sobre o trabalho e as metas e os resultados laborais (Grupo Mow, 1987).

A GERAÇÃO Y

Diversos autores têm caracterizado geração como um grupo identificável de indivíduos que compartilha o período de nascimento e experiências significativas em seu desenvolvimento (KUPPERSCHMIDT, 2000; 2008; D´AMATO, HERZFELDT, 2008; SULLIVAN; FORRET; CARRAHER, 2009; CENNAMO, GARDNER , 2008; MACKY, GARDNER, FORSYTH, 2008; SUPER *et al.*, 1996; WONG *et al.*, 2008).

As experiências significativas, apontadas por tais autores, são comumente remetidas ao conjunto de eventos históricos, culturais, sociais, políticos, econômicos que modelam a percepção e as memórias emocionais, bem como a maneira peculiar de cada grupo lidar com o mundo, com a família, o trabalho, os projetos de vida e com a autoridade (ARSENAULT, 2004; YU; MILLER, 2004; SULLIVAN; FORRET; CARRAHER, 2009; JURKIEWICZ, BROWN, 1998; KUPPERSCHMIDT, 2000; CONGER, 2001; MCGUIRE et al., 2007).

Hess e Jepsen (2009), analisando teorias do desenvolvimento pessoal e de grupo, chegam a assinalar que uma geração desenvolve um padrão único de comportamento, com base nas experiências compartilhadas pelos membros do grupo.

Em relação ao recorte cronológico, não se pode afirmar a existência de consenso entre os vários autores que se dedicam ao tema, observando-se variações em relação aos cortes geracionais (SACKETT, 2002). As principais divisões temporais encontradas na literatura analisada são, nesse sentido, apresentadas no QUADRO 2, apresentado a seguir:

Quadro 2 - Divisão de gerações com base no ano de nascimento dos seus membros

Geração	Período	Autor
A grande geração (veteranos)	1922 a 1945	Sullivan; Forret; Carraher (2009);
	1922 a 1946	Dwyer, 2008.
	Nascidos até 1950	Lombardía *et al.*, 2008.
Baby Boomers	1946 a 1964	Chen e Choi, 2008;
		Egri e Ralston, 2004;
		Smola e Sutton, 2002;
		Westerman e Yamamura, 2007; Sullivan, Forret e Carraher (2009).
	1951 a 1964	Lombardía *et al.*, 2008.
	1946 a 1959	Herzfeldt, 2008.
	1945 a 1964	Wong *et al.*, 2008.
	1945 a 1960	Cennama e Gardner, 2008.
Geração X	1965 a 1983	Lombardía *et al.*, 2008;
		Sullivan, Forret e Carraher, 2009.
	1965 a 1979	Smola e Sutton, 2002.
	1965 a 1977	Chen e Choi, 2008; Montana e Petit, 2008.
	1967 a 1979	Dwyer, 2008.
	1960 e 1980	Herzfeldt, 2008.
	1965 a 1981	Wong *et al.*, 2008.
	1961 a 1979	Cennama e Gardner, 2008.
Geração Y	A partir de 1977	Chen e Choi, 2008.
	1980 a 1994	Cennama e Gardner, 2008;
		Smola e Sutton, 2002
	1984 a 2002	Sullivan, Forret e Carraher, 2009.
	1984 a 1990	Lombardía *et al.*, 2008.
	1982 a 2000	Wong *et al.*, 2008.

Fonte: Custódio *et al.*, 2011.

Em termos de perfis, os indivíduos de cada geração apresentam características que merecem ser melhor compreendidas e consideradas em relação ao ambiente organizacional. Todavia, em relação ao perfil de cada geração, tem-se, em linhas gerais, que:

Os membros da geração veterana nasceram entre as duas grandes guerras mundiais. Viveram o período da chamada grande depressão e profunda escassez mesmo para países que não participaram de maneira direta nos conflitos. Os trabalhadores, homens em sua maioria, visto que as mulheres não faziam parte da mão de obra das empresas (não a mão de obra regular) levavam para o ambiente do trabalho a mesma rigidez e hierarquia tipicamente militar. Os executivos desta geração ficaram conhecidos como burocratas. Valorizam o controle, o comando e a lealdade às empresas (talvez devido ao momento de escassez que atravessaram). Algumas gerações podem percebê-los como intolerantes e rígidos já que, para eles, a aderência às regras, em qualquer ambiente, é algo muito importante.

Os chamados *Baby Boomers* são representados pelos indivíduos nascidos durante o período pós-Segunda Guerra Mundial, em função do aumento populacional ocorrido entre 1946 e 1964. Esta época foi considerada de prosperidade econômica e caracterizada pela família como figura nuclear da sociedade. São considerados idealistas e otimistas.

Em termos profissionais, visam um trabalho significativo, ainda que duro, e marcado pela participação (COLLINS, 1998). Os *Baby Boomers* são também comumente descritos, como "*workaholics*", demonstram uma natureza concorrencial e tendem a associar sua carreira ao senso de auto-estima e significado, colocando-a como valor central e foco de sua vida.

Já a *Geração X* , pode ser descrita por meio de adjetivos como auto-confiança, empreendedorismo, individualismo, independência. No geral, parecem buscar maior equilíbrio entre trabalho e lazer. Assinala-se ainda que a Geração X também denota um senso de "auto-suficiência" e atém mesmo de certo ar de superioridade (MONTANA e PETIT, 2008). Vêem o trabalho como "apenas um trabalho", prezam o equilíbrio entre trabalho e diversão e parecem demonstrar menor lealdade corporativa, quando comparados aos membros da geração *Baby Boomers* e Veteranos. Podem ser significativas nesse entendimento, fatores como a vivencia dos pais em relação ao trabalho e os impactos de processos de reestruturação produtivas, em que se submeteram seus pais durante os anos 1980-1990 (ADAMS, 2000).

Demonstram, ainda, maior compromisso com sua carreira em detrimento do compromisso com as organizações. Esperam que o ambiente de trabalho seja capaz de proporcionar o desenvolvimento de boas relações (KARP *et al.*,2001) e seu desenvolvimento intelectual, ao invés de *status* e remuneração em si (SMOLA

e SUTTON, 2002). Exigem *feedbacks* constantes e imediatos e recompensas relacionadas ao seu trabalho (ADAMS, 2000).

Por fim, a Geração Y, também nominada de *iGeneration* ou Geração *Millennium* são descritas por meio de semelhanças, mas também diferenças em relação à Geração X. Em linhas gerais, seus representantes são caracterizados como urbanos e idealistas (MONTANA E PETIT, 2008).

Este grupo também testemunhou muitos de seus pais perderem seus empregos depois de anos de serviço leal. Como resultado, apresentam-se potencialmente mais aptos a abandonarem as organizações após dois a três anos. Isso, em comparação com três a cinco anos observados da Geração X (TIMES, 2006).

Adicionalmente, seus anos de formação deram-se durante um período de mudanças econômicas, que incluía também a terceirização do emprego, da globalização, e investimentos estrangeiros.

Essa geração cresceu manipulando novas tecnologias, como telefones celulares, *smartphones*, internet, *blogs*, e-mail (LYONS, 2004). Usam a internet para se comunicar instantaneamente e mensagens eletrônicas, sites de relacionamento e redes sociais para se manter "conectados" com o mundo (HOWE e STRAUSS, 2003; TWENGE, 2006).

São considerados otimistas, idealistas e com altas expectativas em relação a si mesmos. Em nível profissional, esperam maior equilíbrio entre a vida familiar e trabalho, promoções rápidas, *feedbacks* constantes, trabalhos desafiadores e liberdade de expressão. Consideram ainda fundamental respeito ao seu estilo de vida e liberdade temporal e espacial (LOMBARDÍA, STEIN; PIN, 2008).
Este é o recorte geracional objeto de estudo deste trabalho.

ESPECIALISTAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL

O cargo de especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) constitui-se como a principal porta para a formação de administradores públicos no estado de Minas Gerais. Com o objetivo de formar profissionais qualificados para atuar em gestão governamental e, ainda, na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas para o estado de Minas Gerais, este cargo foi criado em 1998 sendo, atualmente, regido pela Lei nº 18.974 de 2010.

A formação em EPPGG é oferecida pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho que se constitui como uma autarquia estadual, sendo, portanto, um órgão que compõe a estrutura do estado de Minas Gerais. Criada em 1986, a Escola de Governo de Minas Gerais se conforma como um centro responsável pela formação de recursos humanos para a Administração Pública mineira, atuando, desde a sua criação, em atividades de ensino, relacionada aos cursos de graduação, especialização e mestrado, e em atividades de pesquisa e extensão (AFONSO, 2001).

Com o objetivo de capacitar e formar servidores públicos aptos a atuarem na modernização do estado e na inovação administrativa, no contexto de reforma do Estado, o Governo de Minas Gerais criou o Curso Superior de Administração Pública (CSAP), em 1986. Este curso foi concebido com base na idéia de que a administração gerencial, com os objetivos de eficiência e eficácia do setor público, dependeria de forma significativa de servidores públicos bem capacitados e qualificados, que poderiam aplicar as diretrizes da reforma, modificando a cultura e a postura dos servidores públicos (AFONSO, 2001).

A primeira turma do CSAP nesta formatação foi iniciada em 1986, sendo que o CSAP está atualmente em sua XXVIII turma, considerando os ingressos no segundo semestre de 2011.

Sendo o objetivo do CSAP formar servidores qualificados para administrar de forma eficiente e inovadora a Administração Pública estadual, foi criado, também em 1986, o cargo de administrador público. Em 1998, por meio da Lei nº 13.085, foi criado o cargo de especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG). Porém, apenas em 2004, através da Lei nº 15.304 é que ocorreu a substituição do cargo de administrador público pelo de EPPGG, visando equalizar a carreira do administrador público com a carreira de EPPGG existente em outros estados e no Governo Federal.

Nas palavras de Ferrarezi (2006; p. 63), a carreira de EPPGG caracteriza-se pelo:

> exercício de atividades relacionadas à gestão governamental e à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, podendo assumir variadas funções e responsabilidades, como o gerenciamento, a assessoria técnica, a direção ou a coordenação de programas e projetos governamentais.

Atualmente, o cargo de EPPGG é regulamentado pela Lei nº 18.974 de 2010 que em seu art. 4º, descreve as seguintes atribuições gerais do Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental:

> I – a formulação, a avaliação e a supervisão de políticas públicas;
> II – o exercício de atividades relacionadas às áreas de planejamento e avaliação, administração financeira e orçamentária, contabilidade, modernização da gestão, racionalização de processos, gestão e tecnologia da informação, recursos logísticos, recursos materiais, recursos humanos e administração patrimonial.

O curso de EPPGG, oferecido pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, possui algumas especificidades em relação às demais Escolas de Governo, que são percebidas como benefícios e atrativos aos ingressos. Estes benefícios se caracterizam pela oferta de uma bolsa de estudos mensal, no valor equivalente a um salário mínimo, ou, no caso de alunos que já sejam servidores públicos, o afastamento remunerado do cargo atual para a dedicação exclusiva ao curso. Em contrapartida a estes benefícios, ao ser nomeado, o aluno graduado se compromete a trabalhar no estado durante o período mínimo de dois anos. Caso não cumpra este critério, terá que restituir aos cofres públicos o investimento no valor correspondente aos quatro anos de estudo. O compromisso de permanência firmado com o Estado ocorre no quarto período do curso. A partir de então, a saída da Escola ou da carreira implica penalidade acima descrita.

O investimento atual feito pelo Estado de Minas Gerais é elevado, considerando os custos diretos por aluno, tais como bolsa de estudo mensal, pagamento de docente, despesas de custeio, e subsídio de alimentação (opcional) e os custos indiretos, tais como água e luz, gastos com a coordenação e secretaria do curso, despesas de aquisição e manutenção do acervo da biblioteca, entre outros.

Após a formação, estes profissionais são, em sua maioria, alocados em funções estratégicas e diretivas do estado, estando disseminados em diversos órgãos da administração pública mineira, desempenhando papéis de planejamento e execução de políticas públicas, de coordenação de ações prioritárias para o estado e condução de processos de inovação do setor público mineiro.

Um aspecto importante a ser destacado refere-se à qualidade deste Curso Superior de Administração Pública, que se destaca pelo alto conceito perante o Ministério da Educação. A qualidade do curso e os benefícios concedidos para sua realização conformam-se como os principais motivos para a elevada competitividade encontrada para a entrada no CSAP.

Não obstante tais benefícios, percebe-se uma significativa taxa de evasão dos EPPGG da carreira pública, que ocorre tanto durante o período obrigatório de dois anos como após o término deste período, no qual o EPPGG não precisa mais ressarcir o estado pelo investimento realizado na formação. Conforme dados disponibilizados pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), a evasão dos EPPGG se encontra em um percentual de 35,91%, considerando todos os EPPGG formados na Escola de Governo, desde a primeira turma. Este percentual demonstra, em grande medida, os EPPGG que saíram da carreira em busca de outras oportunidades de trabalho, seja no setor público ou privado, com predominância do primeiro.

Diante do paradoxal contexto, de significativos investimentos realizados aos EPPGG, se consideradas as limitações do Estado no que tange à gestão dos recursos humanos, e de significativa evasão dos membros da carreira é que emerge a motivação para realização desta pesquisa. Tem-se como pressuposto que o conhecimento acerca dos fatores que conferem sentido ao trabalho para os alunos do CSAP, futuros EPPGG, pode se tornar um importante instrumento, no intuito de contribuir para a melhoria da motivação e satisfação destes, quando da atuação na carreira, diminuindo, portanto, os índices de evasão e maximizando o investimento do Estado sobre estes profissionais.

A carreira de EPPGG é formada predominantemente por jovens, visto que 89,1% dos EPPGG membros possuem menos de 34 anos (OLIVEIRA, 2009). Dessa forma estes profissionais são integrantes da Geração Y, o que potencializa a importância desta pesquisa, tendo em vista que esta geração, por conceito, deseja trabalhos desafiadores, que correspondam à sua personalidade, talentos e expectativas.

PERCURSO METODOLÓGICO

Quanto ao tipo, esta pesquisa se caracteriza por seu caráter exploratório e descritivo. O caráter exploratório está associado à busca de maior familiaridade com o tema em questão. Pretende-se ampliar as discussões sobre o sentido do trabalho para os servidores públicos. O caráter descritivo desta pesquisa está relacionado à preocupação com a análise e descrição dos fatores que conferem sentido ao trabalho para os futuros EPPGG.

Quanto aos meios, a pesquisa é delineada por um estudo de caso, cuja unidade de análise se caracteriza pelos alunos do CSAP, futuros EPPGG.

Quanto aos procedimentos técnicos utilizados, esta pesquisa envolveu, além de pesquisa bibliográfica, pesquisa de campo de caráter quantitativo, por meio do qual foi realizado um *survey*, com amostra representativa da população de alunos do Curso de Graduação em Administração Pública, futuros especialistas em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG), formada por 232 alunos. Foram consideradas as turmas do 2º ao 7º período, tendo em vista que no momento de realização desta pesquisa, os alunos do 8º período já haviam formado, não estando mais inseridos no universo estudado, e os alunos do 1º período ainda não haviam ingressado no Curso.

Para a definição da amostra de alunos considerou-se erro máximo permitido de 5%, ou seja, 95% de confiança, sendo a amostra composta, portanto, de 145 alunos.

O questionário foi composto por perguntas que buscavam identificar quais são os fatores que conferem sentido ao trabalho para os futuros EPPGG, bem como qual definição acerca do trabalho mais se assemelha à percepção destes.

Desse modo, foi aplicado questionário estruturado a 148 alunos. A análise dos dados da pesquisa de campo ocorreu por meio da análise interpretativa dos dados dos questionários.

O SENTIDO DO TRABALHO PARA OS EPPGG: O QUE ESPERAM E DESEJAM ESTES PROFISSIONAIS?

Ao se analisar as respostas da pesquisa realizada, 89,87% dos alunos pesquisados possuem experiência de trabalho. Do total dos respondentes, 77,40% afirmaram que continuariam trabalhando mesmo se tivessem condições financeiras de viver, pelo resto da vida, confortavelmente. A justificativa das respostas girou em torno da necessidade de realização profissional, independente do sucesso material, da importância de se ter uma ocupação e de se sentir útil para a sociedade. Esta resposta vai ao encontro do que foi apreendido pelas pesquisas realizadas pelo *Meaning of Work* (MOW, 1987) em diversos países, por Morin (1996, 2002) e por Kovács (2002) ao descreverem o trabalho na atualidade: uma atividade relacionada a auto-realização, não apenas fonte de subsistência e de poder, mas também de identidade do indivíduo.

Ainda nesta linha, ao serem indagados sobre o que mais se aproxima do conceito que os respondentes possuem do trabalho, a distribuição estabeleceu-se da seguinte

forma: 53% concordaram que o conceito que mais se aproxima do trabalho é aquele que destaca que o trabalho é algo que acrescenta valor a qualquer coisa. A segunda definição que melhor se aproxima do conceito de trabalho para os entrevistados é aquele em que se estabelece um sentimento de pertencimento (vinculação) ao se realizar um trabalho, sendo indicado por 34% dos respondentes. A terceira definição que melhor se adéqua à percepção dos respondentes refere-se àquela em que se define que o trabalho que realizam pode beneficiar outras pessoas, sendo indicados nesta posição por 33% dos respondentes. Os respondentes colocaram em quarto lugar, como conceito que melhor se aproxima da definição de trabalho, aquele que estabelece que o trabalho pode ser mental e fisicamente exigente, seguido da afirmação de que o trabalho tem um horário determinado para sua realização, sendo colocados em quarta e quinta posição, respectivamente, por 32% e 42% dos respondentes. Por fim, o conceito de trabalho que menos se aproxima do entendimento de trabalho para os respondentes é aquele em que se define que o trabalho não é agradável, pois alguém determina o que fazer, sendo colocado em última posição por 59% dos respondentes.

Observa-se que as respostas as questões acima são absolutamente coerentes com o perfil da geração a que pertence os respondentes, Geração Y. Destaca-se, pelas respostas obtidas, a aversão ao que lhes é imposto, tal como atividades e horários e um entendimento do trabalho como algo que agrega valor ao próprio indivíduo e à sociedade e ao sentimento de vinculação que o trabalho pode proporcionar.

Neste item destaca-se ainda que de acordo com os seis padrões de definição do trabalho, estabelecidos pelo Grupo MOW (1987), o padrão que melhor se adéqua aos respondentes é o Padrão A e B, permitindo o entendimento de que para os futuros EPPGG, o trabalho é algo que acrescenta valor a qualquer coisa e possui um caráter positivo do trabalho, destacando a sua importância na vida dos indivíduos e o seu caráter social. Ainda, a percepção que os respondentes possuem acerca do trabalho não está associada aos padrões D e E, indicando que para estes o trabalho não é algo desagradável.

Outro conjunto de perguntas, mais diretamente ligado ao sentido do trabalho, foi proposto como complemento da frase: "um trabalho que tem sentido para mim é um trabalho que...", para as quais os respondentes tinham como opção de respostas as seguintes: concordo, nem concordo e nem discordo, discordo. As afirmações e respectivas respostas encontram-se ilustradas no quadro abaixo:

Quadro 3: Sentido do trabalho para os EPPGG

As questões abaixo são afirmações para as quais você deve escolher entre as seguintes opções: Concordo, Nem concordo nem discordo e Discordo. Todas as questões abaixo descritas devem ser respondidas como complemento da seguinte frase: Um trabalho que tem sentido para mim é um trabalho que...	Concordo	Nem concordo nem discordo	Discordo	Total
Requer variedade de tarefas e, consequentemente, variedade de competências para executá-las	67%	27%	6%	100%
Possui finalidade e apresenta resultados tangíveis	80%	13%	7%	100%
Contribui para o alcande dos resultados da organização	95%	4%	1%	100%
Contribui para o bem estar da sociedade	84%	15%	1%	100%
É desafiador, estimulante e exige criatividade para a resolução de problemas	83%	15%	2%	100%
Contribui para o meu crescimento e desenvolvimento profissional e pessoal	93%	6%	1%	100%
Permite que eu tenha autonomia	73%	22%	5%	100%
É reconhecido e apoiado pelos colegas de trabalho	73%	24%	3%	100%
É reconhecido e apoiado pelos amigos e familiares	58%	35%	7%	100%
Me concede um bom salário	76%	14%	10%	100%
Possui condições de trabalho fisicas e materiais confortáveis e adequadas	81%	16%	3%	100%
É eficiente e permite a melhor utilização dos recursos materiais e humanos	79%	19%	2%	100%
Me realiza individualmente	87%	11%	2%	100%
É moralmente aceitável e cujos valores éticos, morais e espirituais são semelhantes aos mesmos	66%	26%	8%	100%
Possibilita o estabelecimento de relações pessoas agradáveis, desenvolve laços de afeição e estimula a cooperação dentro do grupo de trabalho	76%	21%	3%	100%
Me dá estabilidade financeira, segurança, independência e sustento	86%	10%	4%	100%
Ocupa meu tempo	35%	41%	24%	100%
Dá sentido a minha vida	50%	32%	18%	100%
Permite reconhecimento e valorização por parte da alta direção da organização	58%	29%	13%	100%
Permite que eu tenha responsabilidade	75%	22%	3%	100%

Fonte: elaborado pelas autoras.

A frequência das respostas de concordância com as afirmativas propostas, corrobora com o exposto acima, à medida em que percebe-se que os estudantes de Administração Pública, membros da geração Y, compreendem o trabalho como algo enriquecedor e positivo, conforme proposto pelos padrões A, B e C estabelecidos pela pesquisa realizada pelo Grupo MOW (1987).

As respostas também encontram eco nos construtos de Morin (1996, 2002) para a qual o sentido do trabalho deve ser entendido como uma estrutura afetiva, formada por três componentes: o significado, a orientação e a coerência.

Destaca-se ainda que para os futuros EPPGG para que um trabalho tenha sentido é necessário fundamentalmente que este contribua para os resultados da organização, além de contribuir para o crescimento e desenvolvimento profissional e pessoal do EPPGG, conforme destacado por 95% e 93% dos respondentes respectivamente. Essas respostas corroboram com as afirmações de Hackman e Oldham (1976) que destacam a importância do sentido e da identidade do trabalho como a possibilidade de alcançar, por meio do trabalho, não apenas o crescimento individual, mas também o alcance de resultados para a organização e demais membros.

Ressalta-se ainda o elevado percentual de concordância dos futuros EPPGG quanto às afirmações que compreendem que um trabalho com sentido é aquele que o realiza individualmente e que dá estabilidade financeira, segurança, independência e sustento, conforme afirmação de 87% e 86% dos respondentes, respectivamente. Essas percepções corroboram com as pesquisas de Morin que identificaram que um trabalho que tem sentido, além de realizar o individuo pessoalmente, precisa também garantir segurança, autonomia e estabilidade. Por meio destes, o trabalho concede ao trabalhador fatores como respeito e dignidade pessoal perante os outros. Por esse motivo, os salários e as condições de trabalho

para os EPPGG devem ser estudados cuidadosamente, no sentido de perceber se as condições atualmente oferecidas a estes profissionais correspondem às esperadas por eles.

Por fim, vale destacar as seguintes questões: "um trabalho que tem sentido para mim é um trabalho que...": "ocupa o meu tempo" e "dá sentido à minha vida": para estas indagações teve-se a maior porcentagem de respostas em discordância com a afirmativa (24% e 18% respectivamente). Isso espelha o que é apontado pelos autores estudiosos da Geração Y de que os membros desta geração esperam maior equilíbrio entre a vida familiar e trabalho, promoções rápidas, *feedbacks* constantes, trabalhos desafiadores e liberdade de expressão. Em outras palavras, valorizam o trabalho, mas desejam, sobretudo, ser rapidamente reconhecidos pelo trabalho que realizam bem como reservar parte do seu tempo para a manutenção de suas relações familiares e demais atividades pessoais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Estre capítulo propôs-se a entender o que constitui um trabalho que tem sentido para os ingressantes da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Estado de Minas Gerais, membros da Geração Y.

Através de uma pesquisa exploratória realizada com estudantes do Curso de Administração Pública, pertencentes ao recorte geracional escolhido e futuros ocupantes da carreira em questão, constatou-se que, conforme apontado pelos estudos de referência na analise do sentido do trabalho, o trabalho é elemento central na vida dos indivíduos. Como tal precisa ser permeado por fatores tais como: identidade, utilidade, variedade, aprendizagem, satisfação, reconhecimento, dignidade e vinculação.

Dessa forma, para a geração em análise, é fundamental que se obtenha, através deste trabalho, meios para se realizar profissionalmente e ser reconhecido pelas suas realizações.

O conciliar da vida profissional e pessoal é igualmente importante para esses jovens. Flexibilidade de horários, variação de atividades e locais de trabalho estão ainda entre os elementos destacados como fundamentais para os pertencentes da Geração Y.

Destaca-se por fim que essas informações são de fundamental importância quando se discute questões relacionadas à motivação e retenção destes profissionais, quando formados na carreira de EPPGG. Tendo em vista que os EPPGG constituem-se como profissionais estratégicos para o governo de Minas Gerais, considerando suas atribuições e posições diretivas, é de fundamental importância conhecer quais são os fatores que conferem sentido ao trabalho destes profissionais.

Tais fatores podem se conformar como subsidio para o planejamento e implementação de políticas de gestão de pessoas, capazes de promover maior satisfação destes profissionais e, consequentemente, aptas a reduzirem o percentual de evasão, identificado na carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental de Minas Gerais.

BIBLIOGRAFÍA

Afonso, V. Inserção e atuação dos egressos do Curso Superior de Administração Publica no poder executivo estadual: uma analise do caso mineiro, 2001. Monografia em Administração Pública. Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte. 2001.

Arsenault, Paul M., Validating generational differences A legitimate diversity and leadership issue. The Leadership & Organization Development Journal - Vol. 25 No. 2, 2004, pp. 124-141.

Adams, S.J., Gen X: how understanding this population leads to better safety programs, Professional Safety, v. 45, p. 26-9, 2000.

Bresser-Pereira, L. C. Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: ENAP/Editora 34, 1998.

Castells, Manuel. A Era da Informação: economia, sociedade e cultura. Vol. 3, São Paulo: Paz e terra, 1999.

Cennamo, L. e Gardner, D., Generational differences in work values, outcomes and person-organisation values fit. Journal of Managerial Psychology - Vol. 23 No. 8, 2008, pp. 891-906.

Chen, Po-Ju e Choi, Youngsoo.Generational differences in work values: a study of hospitality management. International Journal of Contemporary Hospitality Management. Vol. 20 No. 6, 2008 pp. 595-615.

Collins, J,. Why we must keep Baby Boomers working, New Zealand Business, v. 12, n. 8, p. 53, 1998.

Conger, J, How Gen X manage, *In* OSLAND, J.; KOLB, D.; RUBIN, I.W. (Eds), Organizational Behavior Reader, Prentice-Hall, Upper Saddle River, NJ, p. 9-19, 2001.

Custódio *et al.* Dos veteranos à geração y: caminhos diversos, desafios comuns. Artigo apresentado no Congresso Lusófono de Comportamento Organizacional e Gestão, Lisboa, Portugal, 2011.

D'amato, A. e HERZFELDT, R., Learning orientation, organizational commitment and talent retention across generations A study of European managers. Journal of Managerial Psychology - Vol. 23 No. 8, 2008, pp. 929-953.

Ferrarezi, E., Zimbrão, A. Formação de carreiras para a gestão pública contemporânea: o caso dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Revista do Serviço Público. Brasília 57: p.63-86. Jan/Mar. 2006.

Ferreira, C. M. M. Crise e Reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. In: Petrucci, Vera; Schwarz, Letícia (Orgs). *Administração Pública Gerencial*: a reforma de 1995. Brasília: Editora Universidade de Brasília: ENAP, 1999, cap. 2, p. 63-96.

Gaetani, F. O ensino de administração pública no Brasil em um momento de inflexão. *Revista do Serviço Público*. Brasília: ENAP, Ano 50, nº4, p.92-120, out./dez.1999.

Hess, Narelle e Jepsen, Denise M., Career stage and generational differences in psychological contracts. Career Development International - Vol. 14 No. 3, 2009, pp. 261-283.

Howe, N; Strauss, B, 13th Gen: Abort, Retry, Ignore, Fail?, Vintage Books, New York, NY, 1993.

Karp *et al.*, Bridging the Boomer Gap: Creating Authentic Teams for High Performance at Work, Daris Black Publishing, Palo Alto, CA, 2001.

Kovács, Ilona. As metamorfoses do emprego: ilusões e problemas da sociedade da informação. Oeiras, Portugal: Celta, 2002.

Kupperschmidt, B.R. Multigeneration employees: strategies for effective management. The Health Care Manager, v. 19 n. 1, p. 65-76, 2000.

Lombardía, P. G., Stein, G., Pin, J.R. Politicas para dirigir a los nuevos profesionales motivaciones y valores de La generacion Y. Universidad de Navarra, Madrid, 2008.

Longo, F. Mérito e Flexibilidade: a gestão das pessoas no setor público. São Paulo: FUNDAP, 2007.

Lyons, S., An exploration of generational values in life and at work. Dissertation Abstracts International, 2004.

Macky, K., Gardner D., Forsyth, S., Generational differences at work: introduction and overview. Journal of Managerial Psychology - Vol. 23 No. 8, 2008, pp. 857-861.

Marconi, N. Uma radiografia do emprego público no Brasil: análise e sugestões de políticas. In: LOUREIRO, M.R; ABRUCIO, F.L; PACHECO, R.S (Orgs.) Burocracia e política no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

McGUIRE, D., UK, E., TODNEM BY, R. e HUTCHINGS, K., Towards a model of human resource solutions for achieving intergenerational interaction in organizations. Journal of European Industrial Training - Vol. 31 No. 8, 2007, pp. 592-608.

Montana, P.; PETIT, F. Motivating generation X and Y on the job and preparing Z. Global Journal of Business Research, v. 2, n. 2, p. 139-148, 2008.

Morin, E. M. Os sentidos do trabalho. RAE Executivo. vol.1 - nº1 - ago/set/out 2002.

Nogueira, R. P. Santana, J. P. *Human Resource Management and public sector reforms*: trends and origins of a new approach. IPEA, texto para discussão nº 888. Brasília, junho de 2002.

Oliveira, K.P. Gestão de Recursos Humanos no Estado de Minas Gerais: Retenção de Pessoas do Cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Dissertação Mestrado. UFMG. 2009.

PAES DE PAULA, A.P. Administração pública gerencial e construção democrática no Brasil: uma abordagem crítica. *In*: XXV Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração. Campinas e Rio de Janeiro, ANPAD, p.1-15, 2001.

Pereira, L. C. B. *Reforma do Estado para a Cidadania*: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

Pereira, L. C. B.. Exposição no Senado sobre a Reforma da Administração Pública. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997, v. 3.

Ramió, C. Salvador, M. Intituciones y reforma del sector público: el impacto de los referentes institucionales en la gestión de recursos humanos de las administraciones públicas latinoamericanas. In: Longo, F. Ramió, C. (ed). La profissionalización del empleo público en América Latina, Barcelona: Fundación CIDOB, 2008.

Rocha De Oliveira, Sidinei ; Piccinini, Valmiria Carolina ; Fontoura, Daniele dos Santos ; Schweig, Cristine . Buscando o Sentido do Trabalho. In: ENANPAD - Encontro Nacional da Associação dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 2004, Curitiba. ENANPAD 2004, 2004. v. V1.

Smola, K.W.; SUTTON, C.D. Generational differences: revisiting generational work values for the new millennium, Journal of Organizational Behavior, v. 23, 2002.

Sullivan, S. E.*et al.*, Using the kaleidoscope career model to examine generational differences in work attitudes. Career Development International Vol. 14 No. 3, 2009. pp. 284-302.

SUPER *et al.*, The life-span, life-space approach to careers. *In* BROWN, D.; BROOKS, L. (Eds), Career Choice and Development, Jossey-Bass, San Francisco, CA, 1996.

Super, D. E. , The psychology of careers. New York: Harper & Row, 1957.

Vilhena, R. *et al. O Choque de Gestão em Minas Gerais*: políticas de gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

Westerman, James W. e Yamamura, Jeanne H., Generational preferences for work environment fit: effects on employee outcomes. Career Development International - Vol. 12 No. 2, 2007 pp. 150-161.

Wong, M., Gardiner, E., Lang, W., Coulon, L., Generational differences in personality and motivation Do they exist and what are the implications for the workplace? Journal of Managerial Psychology - Vol. 23 No. 8, 2008, pp. 878-890.

YU, Hui-Chun e Miller, P., Leadership style The X Generation and Baby Boomers compared in different cultural contexts. Leadership & Organization Development Journal - Vol. 26 No. 1, 2005, pp. 35-50.

Planejamento estratégico governamental: uma abordagem neoinstitucionalista

Mauro Cesar da Silveira

INTRODUÇÃO

A crise do Estado, iniciada em quase todo o mundo a partir da década de 70 e que se intensificou na década de 80, foi marcada por dificuldades fiscais e pelo esgotamento do modelo burocrático de gestão. Este modelo passou a ser visto como ineficiente na administração dos recursos públicos e no atendimento das necessidades e demandas da sociedade.

A alternativa para a superação desta crise financeira e de desempenho apresentou-se como a transformação do Estado e a revisão de suas funções, papéis e mecanismos de funcionamento. Estas transformações foram consolidadas na Reforma do Estado, cujo objetivo foi conferir a ele uma maior capacidade de governança e de atuação econômica, política e social, a promoção de uma gestão mais eficiente dos recursos públicos, além da garantia dos direitos sociais e necessidades dos cidadãos (Ferreira, 1999).

A incapacidade do Estado em manter o funcionamento regular de suas atividades internas e da prestação de serviços, devido à dificuldade de gestão de um aparato estatal inchado e a queda nos recursos, levou ao que Abrucio (1997) chamou de situação de ingovernabilidade. Esta situação de ingovernabilidade motivou a adoção de reformas gerenciais, a partir das quais, as organizações públicas têm procurado desenvolver métodos de gestão orientados por metas e alinhados a seus objetivos estratégicos.

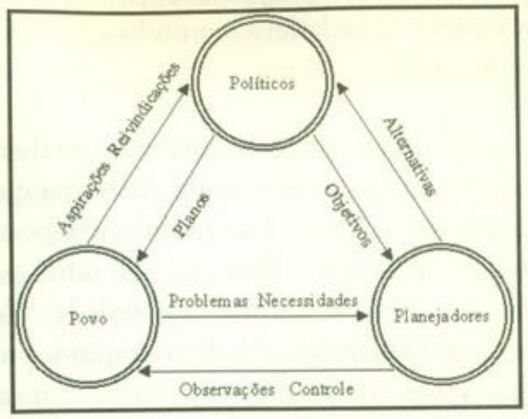
Neste contexto de reformas gerenciais, o Estado tem empreendido diversas tentativas de ampliar a gestão estratégica dos recursos e das ações destinadas a execução das políticas públicas que tem sido desenvolvidas tanto no governo federal, como nos demais entes da federação. Apesar de o planejamento possuir no setor público uma longa trajetória e instrumentos legais consolidados, o planejamento estratégico inspirado em conceitos empresariais tem figurado como referência inovadora, de forma que os instrumentos de gestão estratégica, bem como os processos de formulação estratégica têm merecido grande atenção dos Gestores Públicos.

Neste sentido, este presente estudo pretende analisar como as teorias neoinstitucionalistas podem representar uma abordagem interessante para estudos do processo de formulação da Estratégia Governamental. Rattner (1979) chama atenção para uma problemática central na discussão sobre planejamento público:

> Quais são, então, as relações ente os planejadores e os que tomam as decisões finais?, e de que forma interagem ambos com o público ou grupos da população, que manifestam, suas aspirações e necessidades, ou reagem às intenções e propostas dos políticos e dos planejadores? Como funciona o modelo ideal triangular, tão de agrado aos teóricos de planejamento norte-americanos numa estrutura de poder, em que a presença de grandes empresas e grupos econômicos e as tendências centralizadoras do poder estatal são as características dominantes? Rattner (1979, p.9).

O modelo ideal triangular norte-americano a que Rattner (1979) se refere pode ser representado pela Figura 1. Ela se refere às relações entre políticos, planejadores e povo na função do planejamento governamental.

Figura 1. Modelo ideal triangular de planejamento público



Fonte: RATTNER, H. *Planejamento e Bem-Estar Social*. São Paulo: Perspectiva, 1979. (Coleção Debates, 152).

Considerando as instituições como sistemas simbólicos compostos por elementos regulatórios, normativos e cultural/cognitivos, que estão associadas a um conjunto de comportamentos e recursos, e produzem estabilidade e significado em um dado contexto social ao determinar as regras do jogo a serem observadas por um conjunto de atores, este trabalho procura analisar como as instituições afetam o comportamento dos atores no processo de planejamento governamental.

PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

A gênese histórica do planejamento, como ação concreta na esfera pública, está relacionada a revolução bolchevista de 1917, os períodos de crise das economias capitalistas, com destaque para a crise de 1929, assim como o esforço dos países latino-americanos na superação do subdesenvolvimento.

Mindlin (2003) afirma que a União Soviética era, antes da segunda grande guerra, o único país que usava o planejamento de maneira sistemática, pois adotou o primeiro plano qüinqüenal em 1929. A revolução marxista-leninista russa de 1917 trouxe a aplicação na prática do planejamento governamental centralizado e das experiências dos planos de médio prazo (qüinqüenais), não com o proletariado planejando o bem-estar geral, como idealizara Marx, mas com as tarefas do planejamento confiadas ao partido da vanguarda, que falaria em nome do proletariado, e ao Estado, que supostamente estava agora em mãos da classe proletária, conforme o pragmatismo de Lenin. Na Rússia

pós-revolução, o planejamento foi centralizado, por meio de comissões de planejamento que passam a fixar: a produção e, em decorrência, o consumo; os objetivos para o país e para a sociedade; e a mobilização dos recursos necessários para atingir esses objetivos.

Neste período, a concepção de planejamento governamental estava intrinsecamente ligada à questão do planejamento da economia, de forma que os países socialista tinham economia planejadas, em que o Estado tinha a responsabilidade de definir as prioridades na alocação de recursos. Enquanto no outro ponto os economistas liberais viam o planejamento como restrição a liberdade e defendiam que numa economia competitiva o planejamento era desnecessário, pois o mercado realiza as funções de um órgão central de planificação. Este debate marca os primórdios do planejamento governamental.

Os argumentos principais contrários ao planejamento em economias capitalistas estavam baseados na ideia de que num mercado competitivo (onde fossem válidas certas condições ideais, como a atomização dos consumidores e produtores, de forma a não poderem influenciar individualmente o preço, informações perfeitas sobre as condições de mercado, perfeita mobilidade e divisibilidade de fatores, existência de economias de escala e de economias externas na produção etc) a locação dos recursos seria ótima (ótimo de Pareto). No ótimo de Pareto, a produção tem a máxima eficiência e não é possível que todos os consumidores melhorem simultaneamente sua situação (Mindilin, 2003).

Diante deste quadro, nos países capitalistas, o planejamento governamental se faz necessário, não para substituir o sistema de preços, mas para corrigir-lhe as distorções, aproximando a alocação de recursos da correspondente um ótimo paretiano e aumentando a eficiência dinâmica do sistema, ou seja, promovendo o desenvolvimento econômico.

Nas economias capitalistas, a hegemonia do pensamento liberal perdeu força com os períodos de guerra e, sobretudo, com a crise de 1929. Com a crise foram realizadas intensas reformas sociais, baseadas nos pensamentos de Keynes, que legitimava um papel intervencionista do Estado. Certamente, aí se encontra um dos principais marcos da crise ideológica e da ruptura com o paradigma liberal de mercado. A intervenção do Estado para enfrentar os momentos de crises, a exemplo do new deal de Roosevelt, e os planejamentos de guerra americano e alemão deram o suporte empírico à aceitação e à ampliação gradativa da ação do Estado em diversas áreas da vida social, incluindo-se a própria economia.

A preparação do terreno para a rápida difusão do conceito de planejamento governamental é auxiliada, ainda, por alguns outros acontecimentos logo após a Segunda Grande Guerra. Nos países capitalistas, a idéia de planejamento surgiu diante da necessidade premente de atingir certos objetivos econômicos e sociais (Mindilin, 2003).

Deste modo, nos países capitalistas a idéia de planejamento surgiu diante da necessidade premente de atingir certos objetivos econômicos e sociais, superando a crença no automatismo de mercado (Mindlin, 2003). O planejamento econômico pressupõe a racionalidade da ação, além da previsibilidade da realidade, bem como a possibilidade de modificação desta realidade. Ainda que não haja uma relação determinística entre as variáveis e o fenômeno explicado, mas uma correlação estatística.

Mindlin (2003) lista alguns fatores que apóiam a necessidade de planejamento mesmo nas economias capitalistas: (i) a instabilidade do sistema econômico, com crises cíclicas na atividade e desemprego periódico; (ii) a ênfase no desenvolvimento econômico e luta contra a miséria; (iii) mobilização das economias para a guerra levaram á elaboração de modelos racionais de política econômica, que permitissem dominar as forças econômicas em direção a alocação ótima de recursos.

A partir da influência da economia o planejamento governamental é visto como um modelo teórico para a ação, que propõe organizar racionalmente o sistema econômico a partir de certas hipóteses sobre a realidade (Mindlin, 2003). Friedmann (1987) defende que este modelo planejamento científico encontra suas raízes teóricas no pensamento de Saint Simon, cuja idéia de que o conhecimento cientificamente embasado a respeito da sociedade pode ser aplicado para melhorá-la. No mundo de Saint Simon, o planejamento e a administração seriam diretamente baseados na ciência da observação e mensuração, uma nova "física social" que descobriria as leis básicas do movimento histórico, o que poderia eventualmente subtrair a paixão política do planejamento, cabendo a esta apenas ratificar as propostas elaboradas pelos laboratórios de planejamento do Estado. Seu critério de planejamento era o da engenharia: eficiência e adequação funcional. O pensamento de Saint-Simon influenciou profundamente a sociologia desenvolvida por August Comte, que, por intermédio de uma perspectiva evolucionista e positivista, vinculou a idéia do planejamento à inelutabilidade do progresso e às etapas da história. De acordo com essa sociologia, os planejadores, conhecendo as leis do movimento histórico, organizariam os meios eficientes paraque se atingisse o progresso (Friedman, 1987).

No entendimento de Comte é trabalho da ciência estabelecer os fatos e as leis imutáveis, de forma que os planejadores têm a tarefa de orientar o curso do progresso social de acordo com essas leis. Todo modelo pressupõe a racionalidade da ação, isto é, que seja possível prever a realidade e, portanto, mudá-la.

Friedmann (1987) identifica quatro categorias ou correntes de pensamento: (i) reforma social, (ii) análise de políticas, (iii) aprendizagem social e (iv) mobilização social. As duas correntes mais antigas, reforma social e mobilização social, voltam à primeira metade do século XIX, enquanto as outras duas, análise de política e aprendizagem social originaram-se no período entre a Grande Depressão e a Segunda Guerra Mundial. Todas as quatro correntes giram em torno de uma preocupação central: como o conhecimento deve ser adequadamente vinculado à ação. A superposição sugere que um sistema social saudável não pode permanecer prisioneiro de apenas um modo de unir conhecimento e ação; precisará utilizar todas as quatro correntes para sua prática de planejamento.

Segundo Friedmann (1987), a corrente da (i) "Reforma Social" preconiza uma forte presença do Estado nesse processo, desempenhando papel condutivo e/ ou mediador, assim como foca nas formas de institucionalizar a prática do planejamento e aumentar a eficácia das ações do Estado. Esta corrente é central na teoria do planejamento, que é visto como um empreendimento científico e uma de suas principais preocupações é usar o paradigma científico para informar e limitar a política. O planejamento é considerado uma responsabilidade profissional e uma função executiva, de forma que muitos campos são resguardados da intervenção de políticos e cidadãos comuns, que não estão suficientemente informados para participar do processo de planejamento. Constituem preocupação dos teóricos desta abordagem, a busca e a elaboração de instrumentos necessários ao Estado para dirigir a economia em razão do interesse público.

Outra característica desta abordagem que se mostra muito presente nos modelos atuais de planejamento governamental é a supremacia da eficiência e adequação funcional como valores fundadores de todo o processo de planejamento governamental.

> Ao perguntarmos aos tecnocratas e planejadores, todavia, em função de que interesses e a partir de que o modelo ou teoria da sociedade são elaborados planos e projetos e tomadas decisões a eles pertinentes, as respostas, geralmente, são bem significativas: o interesse público ou as necessidades coletivas, à primeira pergunta, enquanto a segunda será eventualmente descartada com a explicação de que os

> planos e projetos, por estarem baseados e elaborados a partir do conhecimento científico, e implantados de acordo com a racionalidade tecnológica, escapariam do subjetivismo e de juízos de valor inerentes às teorias sociológicas. As atividades técnicas de planejamento e de execução dos projetos, por sua racionalidade científica intrínseca, prescindiram de uma teoria ou de um modelo de análise e explicação da realidade social (Rattner, 1979, p.126).

Se por um lado, princípios científicos solidamente estabelecidos são considerados condição necessária, porém não suficiente, para uma ação inteligente e eficaz do poder público, por outro, é necessário examinar os pressupostos teóricos declarados ou subjacentes desse conhecimento científico. A alegação de sua neutralidade e isenção de valores subjetivos ou políticos não é facilmente sustentada à luz de uma análise crítica das motivações e efeitos da interação social, da qual a atividade científico-técnica representa apenas um dos seus aspectos.

> A afirmação de que o planejamento é "puramente técnico e deve ser neutro do ponto de vista político é outra incongruência alimentada pela postura convencional. É evidente que os planejadores devem ter conhecimento técnico mínimo sobre o que planejam. Tais conhecimentos podem ser apreendidos de forma padrão e uniforme, estando acumulados historicamente nos mais diversos setores do conhecimento humano. Entretanto, no setor público especialmente, seria um 'suicídio planejado" fazer planos sem incluir as variáveis de poder e da política, em sentido amplo na sua concepção e execução. Não existe planejamento neutro, pelo simples fato de que planejar é priorizar e resolver problemas e isso pressupõe uma determinada visão de mundo, concepção de Estado, de organização social e assim por diante. Planejar estrategicamente implica necessariamente manipular variáveis políticas, em situações de poder compartilhado, onde os outros também planejam e formulam estratégias (Toni, 2009, p 22).

A (ii) "análise de políticas", por sua vez, foi fortemente influenciada pela primeira fase do trabalho de Simon e sua análise do processo de tomada de decisão. O modelo de decisões típico e ideal aplicado pelos autores desta corrente envolve: (i) formulação de metas e objetivos; (ii) identificação e elaboração das principais alternativas para atingir as metas identificadas em uma dada situação de tomada de decisões; (iii) previsão dos principais conjuntos de conseqüências que se esperam na adoção de cada uma das alternativas; (iv) avaliação de conseqüências em relação aos objetivos desejados e outros valores importantes; (v) decisão baseada nas informações fornecidas nos passos anteriores; (vi) implementação dessa decisão por meio de instituições adequadas; (vii) feedback dos resultados do programa atual e sua valoração à luz da nova situação de decisão. Os teóricos desta

corrente tem se concentrado nas fases (ii), (iii) e (iv). Esta abordagem também pode ser considerada conservadora e inclui vários autores ligados à matemática, estatística e a economia neoclássica, assim como suas vertentes na economia do bem-estar e na ciência política e na administração pública. Além disso, muito da linguagem na análise de política vem do trabalho com técnicas analíticas específicas, como jogos, simulação, pesquisa de avaliação, programação linear e não linear e outras semelhantes.

Rattner (1979) define o planejamento como uma técnica de tomada de decisão que enfatiza a escolha de objetivos explícitos e determina os meios mais apropriados para sua consecução a fim de que as decisões tomadas possam ser adequadas aos objetivos da população e legitimar os programas efetivos para sua realização. A formulação de objetivos propicia um estímulo para ação, mesmo que esses mesmos objetivos tenham que ser modificados à luz dos resultados parciais do processo. Formular objetivos explícitos ou implícitos, e determinar os meios para sua consecução, são considerados assuntos fundamentais em toda a bibliografia sobre o planejamento.

Nesta corrente, os planejadores consideram que, usando as teorias científicas e as técnicas matemáticas apropriadas, podem identificar e calcular, com precisão, as melhores soluções. O planejamento caracteriza-se como uma forma de tomada de decisão antecipada, um processo cognitivo que utiliza a razão técnica para explorar e avaliar possíveis linhas de ação. Os autores da área da "análise de sistemas" trabalham, principalmente, com modelos quantitativos, técnicas de otimização, modelos de prognóstico, etc. Ao aceitar a análise matemática e estatística como método fundamental no trato de problemas sociais, estes devem ser redefinidos a fim de serem submetidos a equações técnico-matemáticas produzindo, na melhor das hipóteses, mais descrições do que explicações válidas e operacionais (Rattner, 1979).

A premissa subjacente dos modelos (i) reforma social e (ii) análise de políticas é o consenso como princípio fundamental da ordem social, dele se derivando parâmetros de bem comum e de interesse público, que podem por sua vez, funcionar como critérios para o planejador e o administrador público. Estabelecido, assim um acordo sobre os objetivos mais importantes, passa-se a identificação tácita do consenso com eficiência e sistema democrático, em franca oposição ao conflito.

A "Aprendizagem Social" (iii) pode ser vista como um grande distanciamento das duas correntes anteriores na medida em que se afasta dos paradigmas do

planejamento de Saint Simon e Comte. Enquanto Comte acreditava que o mundo social correspondia a lei sociais imutáveis, os teóricos da aprendizagem social afirmam que o comportamento social pode ser mudado de forma cientificamente correta, por meio da experimentação social, da cuidadosa observação dos resultados e da disposição de admitir o erro e aprender com ele. Esta corrente foca a superação das contradições entre teoria e a prática, entre o saber e o agir.

Os teóricos desta corrente atribuem especial relevância à ação, visto que o conhecimento deriva da experiência e valida-se na prática. Centra sua atenção nos processos sociais, examina os problemas na perspectiva de um agente comprometido com a prática, põe em relevo o papel de mediador dos grupos menores. Utiliza o conceito de entorno social como categoria para análise das situações de aprendizagem e destaca a importância crucial do diálogo para a prática social (Friedmann, 2006).

Uma das questões centrais da corrente da aprendizagem social refere-se aos processos normais de aprendizagem social, encontrados em todos os casos de ação bem sucedida e prolongada, bem como estes processos podem ser usados para espalhar as técnicas da aprendizagem social para as formas de empreendimentos sociais. Deste modo, as técnicas de aprendizagem social implicam em motivar as pessoas a participar de uma forma de aprendizagem social que dependa de abertura, diálogo, disposição para arriscar experimentos sociais e preparação para permitir que esses experimentos afetem seu próprio desenvolvimento como pessoas. O desafio destas técnicas é desenvolver processos capazes de ligar os modos formais e informais de conhecimento um ao outro, em um processo de ação orientada para a mudança que envolva aprendizado mútuo entre aqueles que detêm o conhecimento teórico e aqueles que detêm o conhecimento principalmente prático e inarticulado.

A quarta corrente –"Mobilização Social"– resulta da interação de três outras linhas de pensamento: a marxista, a anarquista e a utópica. Nessa corrente localizam-se os pensadores que buscaram a transformação ou transcendência das relações de poder existentes na sociedade civil. O discurso adotado por esses pensadores é francamente político e não se dirigia à classe dominante, mas aos que levavam a cabo a luta revolucionária: o proletariado urbano. Os três movimentos políticos – utopismo, anarquismo e materialismo histórico de Karl Marx e Friedrich Engels – influenciaram os principais autores da Mobilização Social, que formularam uma crítica radical e de grande alcance às condições impostas pelo capitalismo

industrial, às suas contradições, às suas injustiças e à exploração da classe trabalhadora pelo modo de produção capitalista.

Se admitirmos a heterogeneidade conflitiva dos interesses da sociedade estratificada em classes, o planejamento –como técnica de intervenção dirigida e de controle social– só pode reforçar o poder hegemônico das elites dirigentes e, assim nos afasta do objetivo fundamental: uma sociedade mais aberta, justa e equilibrada (Rattner, 1979).

Os socialistas utópicos, entre eles Robert Owen e Charles Fourier, foram os primeiros críticos da sociedade capitalista, nascente com a Revolução Industrial, que provocava a ruína de artesões e camponeses. Os anarquistas pregavam a abolição do Estado e a construção de uma sociedade alternativa, em que as relações entre os indivíduos fossem livres, igualitárias e destituídas de qualquer coerção. A organização econômica proposta abolia a propriedade privada e propunha a coletivização dos meios de produção. O materialismo histórico é fruto da análise marxista que trata dos modos de produção, de sua gênese, evolução e sucessão. A sociedade sem classes, alcançada mediante a práxis (isto é, a teoria posta em prática) revolucionária, seria a síntese final das organizações sociais (Friedmann, 2006).

De fato, a maioria das teorias de mudança social são formuladas em níveis de abstração tão elevados que aparentemente pouca relevância têm para a realidade empírica, enquanto os modelos empiristas, tão do agrado da sociologia norte-americana, se perdem na análise de aspectos isolados, de maneira mais descritiva que analítica (Friedmann, 1987).

PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL

Há divergências sobre a origem do planejamento governamental no Brasil, Maciel (1989) destaca o plano geral, conhecido como Plano de Viação, que data de 1890, como os primeiros passos rumo à sistematização da coordenação das contas públicas no país e as origens do planejamento governamental. Por outro lado, Lafer (2003) destaca o plano de metas como primeira experiência de planejamento governamental seja pela complexidade de suas formulações, seja pela profundidade de seu impacto.

> Entretanto, o que se pode dizer a respeito dessas tentativas até 1956 é que elas foram mais propostas como é o caso do relatório Simonsen (1944-1945); mais diagnósticos como é o caso da Missão Cooke (1942-1943), da Missão Abbink (1948) da comissão Mista Brasil-EUA (1951-1953); mais esforços no sentido de racionalizar o processo orçamentário como é o caso do Plano Salte (1948); mais medidas puramente setoriais como é o caso do petróleo ou do café do que experiências que pudessem ser enquadradas na noção de planejamento propriamente dito. O período de 1956-1961, no entanto, deve ser interpretado de maneira diferente pois o plano de metas, pela complexidade de suas formulações –quando comparado com essas tentativas anteriores– e pela profundidade de seu impacto, pode ser considerado com uma primeira experiência efetivamente posta em prática de planejamento governamental no Brasil (Lafer, 2003: p 30)

Apesar das diferenças sobre a origem, vários autores destacam a importância do Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek para o período entre 1956 e 1960, que caracterizou-se pela articulação entre o capital privado nacional, o capital estrangeiro e o Estado no processo de industrialização (Kon ,1999). Lafer (2003), afirma que o plano de metas foi o primeiro plano nacional de sentido estratégico, pois empregava, de maneira integrada, os conceitos de pontos de estrangulamento interno e externo, interdependência dos diversos setores e a tendência da demanda e oferta de cada setor.

O Plano de Metas havia sido estruturado para atacar pontos de estrangulamento da economia brasileira, viabilizando investimentos em infra-estrutura (setor não atrativo aos investimentos do setor privado à época) por parte do Estado e expandindo o setor de indústria de base – automotivo, indústria pesada e de material elétrico – para dar condições de criação, instalação e consolidação do parque industrial nacional (Lafer, 2003).

O Plano de Metas foi o auge do processo de substituição de importações no Brasil. A base do plano foram os resultados dos estudos implementados pelo grupo misto BNDE–Cepal, que apontavam para uma considerável demanda reprimida de bens de consumo durável. Para a formulação das políticas que resultariam na implementação do plano, foram criados, para os diversos setores econômicos, grupos executivos, que contavam com representantes do setor privado. O Estado foi o grande promotor do desenvolvimento e o patrocinador da aliança estruturada num tripé formado pelas empresas estatais, pelo capital privado multinacional e pelo capital privado nacional, esse último como sócio menor (Lafer, 2003).

O Plano de Metas, apesar de seu grande sucesso econômico, apresentava algumas debilidades/dificuldades administrativas, tais como a ausência de integração entre as áreas executiva e financeira do plano; a manipulação de alguns instrumentos de

política econômica sem lógica racional que estruturasse as atividades necessárias para o atendimento das pressões sociais e as exigências técnicas do programa; e a carência de reforma administrativa coerente que ajustasse a administração pública federal, o Estado e os objetivos do plano (Souza, 1984).

Com o agravamento da crise no início dos anos 60 –redução do crescimento, aceleração inflacionária, desequilíbrio externo e a redução dos investimentos diretos multinacionais, etc.–, o objetivo desenvolvimentista cede lugar à preocupação com a estabilização. No período seguinte, de 1963 a 1965, durante o governo Jânio Quadros e João Goulart, foi desenvolvido o Plano Trienal, que objetiva a recuperação do ritmo de crescimento econômico no período do governo JK (Macedo, 2003). O plano tinha como objetivo de curto prazo enfrentar não só a aceleração inflacionária, como a rápida deterioração das contas externas e retomar o desenvolvimento. Esse plano foi formulado e coordenado pelo economista brasileiro Celso Furtado, que nem sequer conseguiu articular ações no governo que pudessem tirá-lo do papel e levá-lo para a sociedade. Para Macedo (2003), o plano não tinha maiores pretensões que a de constituir-se num esforço embrionário visando à efetiva implantação do planejamento econômico no País. O Plano Trienal não funcionou: a taxa de crescimento do PIB recuou de 6,6%, em 1962, para 0,6%, em 1963, e a inflação atingiu 82%.

Na ditadura militar prevaleceu o modelo de desenvolvimento (influenciado pelas teorias da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - CEPAL) de substituição de importações, cujo pressuposto era o de que a aceleração do desenvolvimento econômico surgiria de uma política deliberada, baseada na intervenção do Estado (empresário e provedor direto) a fim de alcançar as finalidades econômicas e sociais previstas. Esse período caracterizou-se pela predominância de forte cultura burocrática mesclada a uma, ainda presente, cultura patrimonialista (Dias, 1969).

Com o golpe militar de 1964, surge o Programa de Ação Econômica de Governo (Paeg) –1964-1967– com o objetivo principal de combater o processo inflacionário. Caracteriza-se pela ortodoxia econômica (controle da moeda e do crédito e a redução de gastos públicos). A conseqüência foi o baixo crescimento econômico do País nos anos que se seguiram. O Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg), na gestão do general Castelo Branco (1964-67), atuou basicamente no nível da política econômica e seus instrumentos básicos, como a política monetária, mas ele também atacou as causas estruturais da

inflação (custos da política substitutiva, inelasticidades setoriais) (Giacomoni; Pagnussat, 2006).

> Contudo, em que pese às contradições internas à estratégia de política econômica formulada no PAEG, o plano representou uma mudança de mentalidade das autoridades governamentais em relação ao problema inflacionário, que pela primeira vez foi encarado seriamente e foi objeto de uma ação coordenada e incisiva do governo (Martone, 2003, p. 89).

Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) para o período de 1968- 1970, que previa uma política de crescimento acelerado e auto-sustentado, por meio da substituição de produtos importados. Todavia o PED como um plano de médio prazo, demonstra uma preocupação mais acentuada com aspectos operacionais da execução que os planos anteriores, neste sentido foi criado um sistema de acompanhamento das medidas propostas (ALVES e SAYAD, 2003).

O PED previa a elaboração do primeiro Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), que será divulgado em 1968, para o período 1968-1970 (foi prorrogado para 1971). O primeiro OPI era constituído pela programação de dispêndios de responsabilidade do governo federal, para o triênio, e tinha a finalidade de orientar o orçamento anual nas despesas com investimentos, inversões financeiras e transferências de capital. O Orçamento Plurianual de Investimento, elaborado sob a forma de orçamento-programa, indicaria os recursos orçamentários e extra-orçamentários necessários à realização dos programas, subprogramas e projetos, inclusive os financiamentos contratados ou previstos, de origem interna ou externa (Giacomoni; Pagnussat, 2006).

A partir da década de 1970, o regime militar adotou a estratégia de crescimento e desenvolvimento econômico caracterizada pela formulação e implantação dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), que vigoraram no país até meados da década de 1980. Entre 1970 e o governo de José Sarney (da Nova República), em 1985, houve PNDs I, II, III e o período ficou conhecido como a Era dos PNDs. De fato, o planejamento, durante os governos militares, tornou-se paradigmático para o Brasil, na medida em que se concebia a necessidade de se preparar o país para o crescimento e o desenvolvimento econômico (à custa de um processo inflacionário –metas de inflação– e uma crise de débitos que perdurou no país até o início dos anos 90) –o seu "salto para a modernidade"– amparados na ideologia de Segurança Nacional (Souza, 2004).

A retomada da estratégia desenvolvimentista ocorre em 1967 que promove uma política creditícia e monetária expansionistas, reduz os juros, amplia os investimentos públicos e o crédito, com os financiamentos do Sistema Financeiro da Habitação, crédito ao consumidor, crédito rural, etc. É o início da fase do "milagre econômico" brasileiro (1967-1973) e da "ilha de prosperidade em um mundo de crise" (1974-1980). As pré-condições do milagre estão na capacidade ociosa herdada do Plano de Metas e principalmente das reformas institucionais implementadas pelo Paeg, com a organização do sistema financeiro, a estabilidade monetária, a recuperação da capacidade fiscal do Estado e o equacionamento do problema externo (Giacomoni; Pagnussat, 2006).

A Reforma Desenvolvimentista teve o mérito de promover considerável contenção de gastos, a descentralização da execução dentro da administração federal e transferência de tarefas de sentido local para os estados e municípios e a criação de novas e mais racionais estruturas para diversos ministérios e seus órgãos componentes (Rezende, 2002).

O primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) foi elaborado em 1971, para o período 1972-1974, com o objetivo de colocar o Brasil, no "espaço de uma geração", na categoria das nações desenvolvidas. Há uma intensa retomada dos investimentos públicos em infraestrutura, possibilitada pela recuperação financeira do Estado, com a reforma tributária e a política da "verdade tarifária", que aumenta substantivamente o investimento das empresas estatais. A meta era duplicar, até 1980, a renda per capita do Brasil (em comparação com 1969) e expandir a economia na base de um crescimento anual do PIB entre 8% e 10%, no período 1972-1974, com expansão do emprego e redução da inflação (Giacomoni; Pagnussat, 2006).

Entre o primeiro choque do petróleo e o dilema entre promover o ajustamento ou manter o crescimento econômico com endividamento, foi elaborado o segundo PND. Prevalece a opção desenvolvimentista, apesar do desequilíbrio nas contas externas, provocado pela crise do petróleo, e das políticas de estabilização adotadas em grande parte das economias desenvolvidas. O II PND foi implementado no período de 1975 a 1979, mantendo elevadas taxas de crescimento econômico, que colocaram o Brasil como uma "ilha de prosperidade em um mundo de crise". Nessa fase realizaram-se grandes investimentos com a participação do Estado e com financiamento externo; consolidaram-se segmentos importantes da indústria brasileira, especialmente a indústria de bens de capital e insumos, além de outros

projetos fundamentais na área de energia, infra-estruturas, etc (Giacomoni; Pagnussat, 2006).

A crise cambial revela-se, em 1979, com o segundo choque do petróleo e a drástica elevação das taxas internacionais de juros. Há, ainda, a aceleração inflacionária (a taxa de inflação nesse ano chega a 77,2%). A nova tentativa de enfrentar a crise externa com crescimento, com o III PND (1980-1984), não se sustentou; com o seu prolongamento, agravaram-se a situação externa e a aceleração inflacionária (em 1980 a inflação atinge 110,2%). É o fim da era desenvolvimentista, e do III PND ficou apenas o objetivo de equilibrar as contas externas. Os demais objetivos ficaram em segundo plano: manter o crescimento acelerado, melhorar a distribuição de renda, reduzir as disparidades regionais, desenvolver o setor energético e mesmo conter a inflação.

Após a crise da dívida externa o desenvolvimentismo cedeu lugar para a estabilização, cedem espaço para os programas de estabilização. Esses são elaborados, numa primeira fase (1980-1984), para o enfrentamento do desequilíbrio do balanço de pagamento e, numa segunda fase (a partir de 1985), para o enfrentamento do processo inflacionário agudo em que o País mergulhava. O controle da inflação é, sem dúvida, o grande mérito da política de estabilização do Plano Real, mas com elevado custo para as contas públicas, além do baixo crescimento, em razão da política de juros altos. As alterações adotadas a partir de 1999 corrigem parcialmente os problemas iniciais do plano: a deterioração das contas públicas foi contida, com a política de superávits primários e a elevação da carga tributária; as contas externas, que se mantiveram altamente desequilibradas até 1999, com a âncora cambial e o câmbio fixo, alteram-se positivamente com a desvalorização cambial e a política de câmbio flutuante. Permanece a política de juros altos e, em conseqüência, as baixas taxas de crescimento econômico (Giacomoni; Pagnussat, 2006).

Com a estabilização, ressurgem a idéia e a controvérsia sobre a necessidade do planejamento do desenvolvimento, agora com um novo modelo, aprovado na Constituição de 1988, baseado nos planos plurianuais. Observa-se que, na fase dos planos de estabilização, na década de 1980 e que perdurou durante praticamente toda a década de 1990, prevaleceram a falência do planejamento no Brasil e um profundo descrédito quanto ao seu potencial. Nos anos 80, os planos qüinqüenais de desenvolvimento continuaram sendo elaborados, seja para o cumprimento de determinação legal, seja como simples declaração de intenções de governo (Giacomoni; Pagnussat, 2006).

O PPA organiza a ação estatal em programas, concebidos como um desdobramento das orientações estratégicas de governo, sendo os recursos alocados aos programas sob o prisma do equilíbrio fiscal. Segundo Garces e Silveira (2002), isso pressupõe uma alocação estratégica pautada pela clareza de prioridades e pelo esforço de negociação na esfera governamental. O PPA se apresenta como instrumento de planejamento governamental, com programas que o integram devendo guardar sintonia com a orientação estratégica de governo, a qual expressa os desafios a serem superados, bem como com a orientação estratégica dos órgãos setoriais, que é o desdobramento dos desafios do governo em objetivos setoriais.

O PPA e o orçamento passaram a se estruturar em um modelo por programas orientados a resultados, o que significou importante avanço nos processos de planejamento governamental e de gestão na administração pública brasileira. Com o modelo adotado, buscou-se articular melhor a atuação do setor público, por meio da integração entre planejamento, orçamento e gestão, num ambiente orientado pela busca por maior racionalidade, eficiência, efetividade, eficácia, transparência e participação social (Garcia, 2000).

O primeiro PPA (1991-1995) não pode ser considerado um plano de desenvolvimento. Foi elaborado apenas para cumprir o preceito constitucional, não tinha compromisso com o planejamento, era uma peça burocrática, sem estar baseado em um projeto de governo claro e sem que fossem estabelecidos os vínculos entre o planejamento plurianual e os orçamentos anuais. Foi apresentado ao Congresso Nacional e aprovado sem discussão e emendas. O processo inflacionário e as turbulências políticas do período também contribuíram para o fracasso do plano (Garcia, 2000).

O segundo PPA (1996-1999) apresentava três estratégias de ação para o desenvolvimento: "construção de um Estado moderno e eficiente"; "redução dos desequilíbrios espaciais e sociais"; e "inserção competitiva e modernização produtiva" (Brasil, 1996, p. 13). Prevalece a crença de que não eram necessárias políticas setoriais de desenvolvimento, de que bastava a estabilização para viabilizar o crescimento. Portanto, a estabilização monetária era o objetivo fundamental. O desenvolvimento econômico estaria garantido pela simples ação dos mecanismos de mercado. O planejamento ficou reduzido à função de adequar a execução orçamentária aos compromissos de metas fiscais, para não comprometer a luta contra a inflação.

O NEO-INSTITUCIONALISMO COMO POSSIBILIDADE DE DIÁLOGO ENTRE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E A POLÍTICA PÚBLICA

O campo de análise das políticas públicas utiliza variados modelos e abordagens teóricas para entender e explicar os processos pelos quais as políticas são produzidas (policy-making). Sua base conceitual tem sido constantemente acrescida por novas variáveis, de forma a possibilitar sua análise no contexto de complexificação das sociedades modernas. As teorias neo-institucionalistas analisam o caráter relacional das instituições, centrando-se na forma como uma determinada configuração institucional modela as interações políticas e como as instituições alinham as estratégias políticas influenciando seus resultados. O ponto central da perspectiva está na maneira como as regras institucionais permitem que as demandas se tornem visíveis e politicamente significantes, olhando os atores como objetos e agentes da história e examinando arranjos institucionais que estruturam as relações entre Estado, sociedade e formulação de políticas, em um processo contínuo de interação (Steinmo et al, 1994).

O neo-institucionalismo enfatiza a autonomia relativa das instituições políticas, as possibilidades de ineficiência na história e a importância da ação simbólica para um entendimento da política. Segundo Ostrom (1990), o termo instituição possui várias definições, podendo se referir a tipos diferentes de entidades. Instituição pode se referir tanto a uma organização quanto as normas, regras e estratégias adotadas por indivíduos que operam dentro ou entre as organizações.

Bourdon et al (2000) acredita que a dificuldade em definir instituições deve-se à aplicação geral do termo tanto para as condutas públicas e privadas em geral, como para as sancionadas de forma explícita e coercitiva por órgãos da sociedade especificamente designados para tal. A teoria institucional oferece condições para estudar os fenômenos sociais, econômicos e políticos a partir de um foco conceitual e teórico distinto, embora seja difícil dizer com clareza o que é a teoria institucional, posto que há diversas acepções e linhas de pesquisa para o termo (Dimaggio e Powell, 1991). Há várias razões para essa dificuldade de definição e ambiguidade na teoria institucional: o conceito de instituição distingue-se no campo de disciplinas científicas diferentes; os institucionalistas atribuem importância distinta a questões macro e micro estruturais dos fenômenos estudados e pesos também diferenciados às questões cognitivas e normativas que compõem as instituições.

Ostrom (1990) utiliza o termo instituições como normas, regras e estratégias que estruturam padrões de interação em situações repetitivas. Sendo que: (i) regras são prescrições compartilhadas e mutuamente entendidas que são previsivelmente aplicadas em situações específicas por agentes responsáveis pelo monitoramento da conduta e pela imposição de sanções; (ii) normas são prescrições compartilhadas que tendem a ser reforçadas pelos próprios participantes através da imposição de custos e incentivos; (iii) estratégias são os planos que os indivíduos fazem dentro da estrutura de incentivos produzida pelas regras, normas e expectativas sobre o comportamento provável de outros indivíduos em situações afetadas por condições físicas e materiais relevantes.

Para Scott (2001), as instituições podem ser vistas com regras, normas ou scripts que fornecem modelos morais, ou cognitivos para guiar as ações dos indivíduos. Instituições podem ser constrangimentos formais – leis, regras, normas – ou informais – convenções, valores, símbolos, códigos de conduta. Já Jepperson (1991) define instituição como um procedimento organizado e estabelecido na forma de um sistema normativo constituído de rotinas auto reproduzidas, socialmente construídas. Enquanto instituição representa uma ordem ou padrão social que atingiu um determinado estado ou propriedade, institucionalização denota o processo que leva a esse estado (Jepperson, 1991).

Berger e Luckman (2003, p.79) consideram que o fenômeno da institucionalização "ocorre sempre que há uma tipificação recíproca de ações habituais por tipos de atores". Um conjunto de ações habituais, cujo processo de formação precede à institucionalização, é atribuído, ao longo do tempo (historicidade) e de maneira compartilhada, a um determinado ator ou atores, que passam a desempenhar papéis no contexto social (Berger; Luckman, 2003).

Zucker (1991) entende institucionalização como um processo, pelo qual atores individuais transmitem o que é socialmente definido como real, e, ao mesmo tempo, como uma variável, de quanto uma ação pode ser considerada como certa em uma determinada realidade social. A mesma autora defende que geralmente o processo de institucionalização ocorre por acaso como sub-produto da criação de outras estruturas, mas que uma vez institucionalizada, a estrutura ou atividade se mantém sem que haja necessidade de outras ações.

Para Immergut (1996), as instituições sem dúvida alguma são criadas por atores sociais envolvidos numa luta pelo poder político e, para compreender seu impacto,

é preciso analisar os incentivos, as oportunidades e as restrições que oferecem aos atores envolvidos na disputa.

Nesse sentido, apesar da preponderância explicativa das instituições quanto ao que acontece na vida política de um país (a definição das regras, a delimitação das arenas, os tipos de organização de interesses, as estratégias de cooperação e confronto e os recursos dos atores políticos e sociais), são os padrões de preditibilidade e de indecisão configurados por mecanismos institucionais específicos que se constituem na chave para entender a dinâmica e a complexidade dos processos legislativos de policy-making.

De acordo com North (1990) e Jepperson (1991), elas são como regras do jogo de uma sociedade e estruturam um conjunto de incentivos –positivos e negativos– para a efetivação de trocas, sejam políticas, econômicas ou sociais. De modo geral, ao interpor regras que constrangem o comportamento e a interação de um conjunto de atores, as instituições permitem a organização da vida política ao estabelecerem mecanismos que fornecem estabilidade a um contexto social. Assim sendo, a abordagem institucional procura elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados políticos, sociais e organizacionais.

De acordo com Goodin (1996), o novo institucionalismo pode ser resumido por um conjunto de proposições: (i) os agentes individuais e os grupos buscam seus objetivos num contexto coletivamente constrangido; (ii) os constrangimentos tomam a forma de instituições — aqui entendidas como padrões organizados de normas e papéis socialmente construídos, além de um conjunto de comportamentos esperados dos ocupantes desses papéis; (iii) as intituições constragem o comportamento dos atores, mas são, de várias maneiras, vantajosas para os para os indivíduos e grupos na busca de seus interesses particulares; (iv) os fatores sociais que constrangem o comportamento dos indivíduos e dos grupos também moldam os desejos, as preferências e razões das pessoas, influenciando, por consequência, a definição de suas metas e estratégias de ação; (v) os constrangimentos possuem raízes em características históricas e são, em grande medida, resíduos ou consequências de escolhas passadas; (vi) os constrangimentos "oferecem", preservam e alteram diferentes recursos de poder a diferentes grupos de indivíduos em um dado contexto social; (vii) as ações individuais e dos grupos, constrangidas e moldadas pelas instituições, são o motor que move a vida social.

Ainda assim, embora exista um cenário de vários "neo-institucionalismos". Ao tratar dos conceitos distintos do neo-institucionalismo, Hall e Taylor (1996)

afirmam a existência de três escolas de pensamento neo-institucionalista: (1) institucionalismo histórico, (2) institucionalismo da escolha racional e (3) institucionalismo sociológico. Apresentar-se-á uma breve descrição de cada uma dessas escolas e as formas pelas quais compreendem os problemas sociais, políticos e organizacionais. O ponto central desta exposição é oferecer condições de observar como a abordagem institucional retrata a relação existente entre instituição e comportamento, além de compreender o processo pelo qual as instituições surgem ou se modificam.

Para os institucionalistas históricos, a explicação deveria ser buscada na ação de grupos e na estrutura institucional da comunidade política e da economia que acabam por privilegiar determinados interesses em detrimento de outros. Para a corrente do neo-institucionalismo histórico, as ações individuais e dos grupos não são estáveis e precisavam ser vistas mais como resultado do que como predecessores ou determinantes das escolhas (Scott, 2001).

Nesta vertente, o Estado é formado por um conjunto de arranjos institucionais capaz de estruturar a natureza e os resultados dos conflitos de grupos (Hall e Taylor, 2003). Ao contrário dos estruturo-funcionalistas que consideram as características sociais, psicológicas ou culturais dos indivíduos como parâmetros responsáveis pelo funcionamento da comunidade política, os institucionalistas históricos encontram a explicação da distribuição desigual do poder no modo como a organização institucional ou a economia política entram em conflito, privilegiando alguns interesses em detrimento de outros. "Assim, ao invés de basear seus cenários sobre a liberdade dos indivíduos de firmar contratos, eles preferem postular um mundo onde as instituições conferem a certos grupos ou interesses um acesso desproporcional ao processo de decisão" (Hall e Taylor, 2003, p. 194).

Hall e Taylor (2003) afirmam que os teóricos do institucionalismo histórico atribuem importância às instituições e aos arranjos institucionais como elementos que condicionam as estruturas políticas e econômicas de tal forma que determinados interesses são privilegiados em detrimento de outros. Hall e Taylor (2003) apontam que na vertente histórica as instituições são: procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Isso estende-se das regras de uma ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até às convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas. Em geral, esses teóricos têm a tendência

a associar as instituições às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais.

Embora atentem para o papel das instituições na vida política, econômica e social, raramente os teóricos do neo-institucionalismo histórico afirmam ser esse o único fator que influencia a estrutura de poder e recursos na sociedade. Assim, as instituições são compreendidas como parte de uma cadeia causal muito mais ampla, na qual o contexto assume um papel central. "As construções mentais, as instituições econômicas e sociais e a política interagem para direcionar o desenvolvimento econômico por diferentes caminhos, por exemplo, sem que se possa determinar qual desses elementos é causalmente primário [...]" (Immergut, 1988, p. 174).

Os teóricos do novo institucionalismo histórico defendem a visão de uma causalidade provocada pela trajetória percorrida (path dependence). Dessa forma, rejeitam pressupostos de que as regras são exógenas ao processo político —visão típica de uma abordagem calculista da escolha racional— e afirmam que os atores são fortemente influenciados e constrangidos pelas escolhas passadas. As mesmas forças ativas produzem resultados diferentes em contextos distintos, pois são modificadas pelas propriedades herdadas do passado em cada situação específica (Hall e Taylor, 2003). Assim sendo, as políticas herdadas estruturarão e condicionarão as decisões posteriores, de modo que mudanças bruscas seriam difíceis de ocorrerem, por enfrentarem a resistência da causalidade da trajetória percorrida.

A corrente histórica do institucionalismo postula que, em função de um contexto histórico, certos grupos de interesse terão acesso privilegiado ao processo de decisão, fato que afetará as decisões ulteriores. Para Scott (2001), as instituições na vertente histórica destacam que os sistemas sociais e políticos não são arenas neutras onde diversos interesses competem, mas arranjos complexos de regras e procedimentos que constrangem e empoderam o comportamento dos agentes. Assim, a análise da vida política deve considerar o poder dos diversos desenhos e arranjos institucionais no comportamento de indivíduos, na estruturação de agendas, na definição de preferências, no direcionamento da atenção e dos modos de agir dos atores de um dado contexto.

Outra abordagem do novo institucionalismo é formada pelos teóricos da escolha racional, nesta perspectiva, os indivíduos estratégicos e racionais tomam decisões dentro de constrangimentos, buscando maximizar seus interesses. As peças

chave do modelo são: a premissa da racionalidade (auto-interesse), as formas de constrangimento (escassez de recursos e/ou regras institucionais e organizacionais), a natureza da ação estratégica (presunção da racionalidade instrumental dos outros decisores) e a busca por uma solução de equilíbrio, situação onde as partes não têm motivos para mudar sua escolha (Steinmo et al, 1994).

Os primeiros economistas institucionalistas construíram suas teorias a partir da crítica aos clássicos liberais (Santos, 2008). De acordo com o autor, essa escola refutava a hipótese da possibilidade de uma ordem sócio-econômica auto-regulada repousar exclusivamente nos atributos individuais de racionalidade e liberdade. Foi reivindicada, então, por essa escola, uma abordagem histórica dos fenômenos econômicos e a substituição da centralidade analítica do indivíduo para as instituições e suas evoluções.

Santos (2008) ainda apresenta quatro elementos usualmente destacados quando se trata do institucionalismo econômico: (a) ênfase nas relações de poder presentes na economia de mercado, (b) ceticismo em relação à pertinência de se analisar instituições do ponto de vista de suas eficiências relativas, (c) foco da análise do processo histórico de mudança da organização de que as instituições fazem parte e (d) holismo, no sentido de conceber a economia como parte de uma cultura-evolução (análise sistêmica).

Diante do que foi exposto, é importante, então, questionar qual o papel das instituições para os teóricos dessa nova economia. North (1990) afirma que as instituições são as "regras do jogo" em uma sociedade, isto é, são mecanismos de constrangimento que reduzem as incertezas, estabelecendo uma estrutura estável (não necessariamente eficiente) para a interação humana. Isto quer dizer que as instituições definem ou restringem as estratégias dos atores para o alcance dos seus objetivos (criam constrangimentos e oportunidades).

O novo institucionalismo nas vertentes econômica e na da escolha racional é conhecido por sua tradição instrumental. Nessa abordagem, os institucionalistas enfatizam os aspectos do comportamento humano que são baseados no cálculo estratégico. DiMaggio e Powell (1991) asseveram que o institucionalismo da escolha racional concentra-se no processo de tomada de decisão política, especialmente nas formas como as instituições influenciam os resultados das políticas.

Scott (2001) afirma que o neo-institucionalismo da escolha racional, largamente estudado na ciência política representa uma extensão, da abordagem neo-institucionalista em economia. De acordo com a visão do novo institucionalismo econômico, a coordenação da atividade econômica não pode ser entendida somente em função das trocas de mercado. Ela envolve um conjunto de arranjos institucionais que devem ser estudados. Dessa forma, o neo-institucionalismo econômico preconiza que as trocas realizadas pelos agentes no mercado estão submetidas a uma estrutura de governança composta por regras e estruturas hierárquicas que ultrapassam a lógica imposta pelos mecanismos de preço. Ao observar as regras do jogo, os atores são capazes de tomar decisões que permitam ganhos, tanto no curto como no longo prazo.

Scott (2001) acrescenta elementos à definição de instituições na vertente da escolha racional, observando que elas são definidas como um conjunto de motivações positivas (induções) e negativas (regras) que permitem ao indivíduo maximizar os resultados advindos de suas escolhas. Dessa forma, a realidade do jogo político não é caótica, mas estável, já que as instituições exercem um importante papel de induzir a estabilidade.

Segundo Hall e Taylor (1996), o institucionalismo sociológico surgiu no contexto da teoria das organizações e remonta ao final dos anos 1970. O interesse central dessa corrente está no entendimento dos motivos que levam as organizações a adotarem um conjunto específico de arranjos institucionais, normas, práticas e símbolos particulares.

DiMaggio e Powell (1991) afirmam que o deslocamento das vertentes histórica e da escolha racional para a abordagem sociológica faz com que o conceito de instituições assuma acepções mais amplas que envolvem cultura, incluindo procedimentos formais e informais, sistemas, símbolos e modelos cognitivos que funcionam como filtro às ações individuais.

Nessa perspectiva, as organizações estão mergulhadas em uma rede de valores, normas e padrões de comportamentos tomados como verdadeiros (taken-for-granted) que guiam e constrangem as atitudes dos atores ao logo do tempo.

Conforme apresenta Hall e Taylor (2003), a "perspectiva cultural" questiona até que ponto os indivíduos atuam de forma inteiramente estratégica. Essa abordagem reconhece que o comportamento humano é racional e orientado para fins, contudo, enfatiza o fato de que os indivíduos recorrem com freqüência a

protocolos e modelos já existentes para o alcance dos seus objetivos. Isso quer dizer que uma linha de ação depende mais da interpretação de um contexto do que de um cálculo puramente utilitário. Dessa forma, as instituições atuam fornecendo modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e engendram ações. "O indivíduo é concebido como uma entidade profundamente envolvida num mundo de instituições composto de símbolos, cenários e de protocolos que fornecem filtros de interpretação, aplicáveis à situação ou a si próprio, a partir das quais se define uma linha de ação" (Hall e Taylor, 2003, p. 198).

Não obstante reconhecer a racionalidade dos indivíduos nas escolhas, a escola sociológica aponta a importância de se compreender limitações interpostas pela cultura e pelo contexto social. Nada nisso tudo sugeriu e que os indivíduos não sejam dotados de intenções, ou sejam irracionais. O que os teóricos do institucionalismo sociológico sublinham é que aquilo que um indivíduo tende a considerar como uma "ação racional" é ele próprio um objeto socialmente constituído, e eles conceituam os objetivos que um autor se impõe numa perspectiva muito mais ampla que a de outros teóricos. Se os teóricos da escola da escolha racional postulam um universo de indivíduos ou de organizações empenhados em maximizar seu bem-estar material, os sociólogos, por seu lado, descrevem um universo de indivíduos ou de organizações em busca de definir ou de exprimir suas identidades conforme modos socialmente apropriados (Hall e Taylor, 2003).

Na vertente sociológica as instituições provêm aos indivíduos um conjunto de premissas e roteiros que são centrais na compreensão de como o mundo e o comportamento das pessoas é interpretado. Dessa forma, as instituições reduzem as incertezas do ambiente social ao fornecer ao indivíduo modelos de referência por meio dos quais ele pode analisar o comportamento de outros indivíduos e até mesmo estruturar o próprio comportamento numa situação nova.

De acordo com a visão de Scott (2001), as instituições como estruturas sociais fornecem aos indivíduos e às organizações linhas de ação e orientação, ao mesmo tempo em que controlam e constrangem o comportamento desses atores. A respeito do conceito de Scott (2001), Jepperson (1991) já afirmara que as instituições são procedimentos organizados e estabelecidos que devem ser entendidos como o conjunto de regras de determinada sociedade. O mesmo Jepperson (1991) destaca ainda que as instituições revelam um padrão regular de reprodução de um processo. Dizendo de outra forma, "as instituições são aqueles padrões sociais que, quando cronicamente repetidos, subsistem por meio de um conjunto de

processos sociais". (Jepperson, 1991: 145). Na visão da escola sociológica, o conceito de instituição não se restringe a uma perspectiva calculista, como no caso da escola racional, mas adiciona elementos denominados de questões culturais.

DiMaggio e Powell (1991) destacam que a abordagem institucionalista sociológica avalia de forma cética alguns pressupostos da escola estrutural funcionalista, segundo a qual a estrutura das organizações obedece a padrões de orientação estratégica dos atores. Dessa forma, a corrente sociologica enxerga as instituições como um conjunto de padrões, normas e valores, embebidos numa realidade cultural, que restringem as opções perseguidas por uma organização. Ademais, a abordagem do novo institucionalismo sociológico enfatiza de forma fundamental o relacionamento da organização com seu ambiente. No mesmo sentido, Scott (2001) destaca que a abordagem sociológica visualiza a organização inserida em um ambiente externo que seria vital à sua sobrevivência. Para Mingnerat e Rivard (2005) atores organizacionais agem com o objetivo de ganhar legitimidade em um dado ambiente, para, dessa forma, garantir a sobrevivência ao longo do tempo. A busca da sobrevivência por meio da legitimidade ajuda a explicar porque a organização se adere a um conjunto de pressões institucionais (Mingnerat e Rivard, 2005).

Especialmente no seio da teoria das organizações, a busca por legitimidade em seu ambiente acaba por provocar pressões por isomorfismo institucional. Hall e Taylor (2003) afirmam que, em função da ótica e dos conceitos adotados, o novo institucionalismo sociológico procura explicar por que as organizações adotam um conjunto específico de arranjos formais, procedimentos e símbolos institucionais. Ao explicar a questão, Zucker (1991) afirma que muito da vida da organização deve ser compreendido a partir da persistência de um conjunto de práticas tomadas como verdadeiras e que, em função disso, é possível perceber a homogeneização de formas de arranjos organizacionais. DiMaggio e Powell (1991) afirmam que as formas organizacionais são construídas a partir de processos que tornam as organizações mais similares, a homogeneização ocorre a partir do surgimento dos chamados campos organizacionais, que fornecem um contexto institucional em que os esforços individuais para lidar racionalmente com a incerteza e as restrições levam, de maneira conjunta, à homogeneidade da estrutura.

Considera-se como fator preponderante para o isomorfismo a "adequação social", que é a aquisição de um formato organizacional considerado legítimo em um determinado ambiente institucional. Scott (2001) chama a atenção para a semelhança das características estruturais dos formatos das organizações de um

mesmo campo organizacional, o que explica porque as práticas e estruturas das universidades são parecidas, da mesma forma que nos hospitais ocorre o mesmo fenômeno e assim por diante.

Segundo Dimaggio e Powell (1991) o ambiente é um fator de homogeneização organizacional, na medida em que são difundidas práticas e formas de organização que são institucionalizadas pela comunidade de organizações pertencente a um mesmo campo. O fenômeno em si de homogeneização, que é denominado de isomorfismo, pode se dar em função de diferentes causas, se desenvolvendo, segundo DiMaggio e Powel (1991) por intermédio de três mecanismos distintos: coercitivo, normativo e mimético. O coercitivo se dá quando organizações são submetidas a pressões externas, formais ou informais, vindas de outras organizações das quais são dependentes ou em virtude de expectativas culturais da sociedade em que a organização está inserida. O exemplo mais conhecido desse mecanismo é a atuação do governo sobre as organizações, por meio de leis, normas e exigências quanto a padrões de produção, comportamento organizacional e relações com consumidores. O normativo é diretamente proveniente do estabelecimento de padrões por uma determinada comunidade profissional, com vistas a embasar cognitivamente e dar legitimidade à atividade por ela desenvolvida. As universidades e associações profissionais são duas fontes importantes de isomorfismo sob essa perspectiva. Por último, o mecanismo mimético ocorre em função da incerteza, que compele as organizações a buscarem padrões de estruturação e atuação em outras organizações. Ao verificarem o sucesso de outras organizações atuantes no mesmo ramo de atividades as organizações tendem a apresentar o comportamento mimético, processo que explica a existência de modismos no mundo dos negócios. (Machado-Da-Silva, *et al.*, 2000, Pacheco, 2002).

Segundo Machado-da-Silva, et al. (2000) o peso de cada um dos três mecanismos isomórficos nos processos de transformação organizacional depende da situação e da história sócio-cultural de cada sociedade. Assim é que em sociedades democráticas e com maior oferta competitiva de bens e serviços tendem a predominar processos miméticos e normativos, enquanto que em sociedades de tradição autoritária, como a brasileira, a tendência é que predominem mecanismos coercitivos. No caso específico da sociedade brasileira, o formalismo, discrepância entre a previsão contida nas normas e a realidade social, estaria associado com o mecanismo coercitivo na dinâmica das mudanças sociais (Machado-Da-Silva *et al*, 2003).

A partir das três vertentes expostas, é possível perceber, assim como já afirmado anteriormente, que a abordagem institucional não possui acepções únicas. Nas suas múltiplas variações, os "novos institucionalismos" ajudam a compreender de forma significativa o mundo político, o comportamento dos atores e o funcionamento das organizações em seu ambiente. Cada uma delas apresenta virtudes e fraquezas cuja discussão foge ao escopo deste trabalho.

A definição do parágrafo anterior destaca as propriedades regulatórias, normativas e cultural-cognitivas das instituições e mostram que, para se desenvolverem, essas características não podem estar dissociadas de um conjunto de comportamentos e de recursos materiais. Para Scott (2001), não há como separar instituições de comportamento, posto que elas são elementos que influenciam o comportamento de um conjunto de atores. Ademais, direcionam a utilização de um leque de recursos e, dessa forma, promovem resultados.

Compreender as instituições envolve o entender seus efeitos. Elas possuem a capacidade de constranger o comportamento dos atores numa situação, pois provocam restrições ao impor limites legais, morais e culturais para legitimar o comportamento de pessoas, grupos e organizações (Scott, 2001). Além de constranger, as instituições também oferecem suporte e poder aos atores envolvidos numa atividade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os movimentos de reforma do Estado partiam de um diagnóstico genérico de baixa eficácia e eficiência da Administração Pública. Essa suposta ineficiência refletia-se em campos diversos, como formulação e execução de políticas públicas; relacionamento com a sociedade; implementação de mecanismos de transparência das tomadas de decisão; economia dos gastos públicos; e qualidade dos serviços prestados.

A partir deste diagnóstico, os teóricos do NPM lançaram mão de uma receita padrão: tornava-se fundamental a adoção, na Administração Pública, de mecanismos construídos e utilizados na Administração de Empresas, pretensamente mais eficazes e eficientes. Nos últimos anos, predicou-se ao administrador público a superioridade das fórmulas administrativas e gerenciais surgidas no setor privado e propiciou-se a transferência dessa superioridade à administração pública como forma de melhorar sua eficiência e eficácia. Esta percepção afasta os procedimentos de planejamento estratégico governamental, da formulação de políticas públicas,

uma vez que os instrumentos são ideologicamente marcados pela neutralidade da supremacia da racionalidade técnica.

Com esse novo prisma, sobretudo a partir dos anos 90, verifica-se uma intensificação do processo de reestruturação do planejamento no setor público, processo esse que inclui o Estado Brasileiro. No caso, como pano de fundo, percebe-se o desafio de repensar a missão do Estado e do setor público, seus conceitos e procedimentos. Incorpora-se, cada vez mais, a concepção estratégica e ganha força, de acordo com Garces e Silveira (2002), a noção de planejamento orientado para resultados e intensivo em gestão, como conseqüência natural de um processo contínuo de aperfeiçoamento da gestão pública, o qual incorpora experiências de outros países, além de inovações decorrentes do aprendizado.

O planejamento é visto como o processo de elaborar planos e tentar controlar o futuro, dividido em várias etapas seqüenciais (estabelecer objetivos, fazer planos, executá-los etc.), como se fosse uma receita de bolo controlar o futuro. Como afirma Friedmann (2006, p 94) "estas raízes positivistas se mostram marcantes ainda nas correntes atuais seja para a valorização da eficiência e eficácia em detrimento a outros valores relacionados ao Estado como justiça social, democracia, etc".

Também existe um viés economicista, em que o planejamento é econômico e puramente governamental (Ianni, 1979; Lopes, 1990), como se os governos pudessem ter controle da economia. Assim, a cultura de planejamento do Brasil ainda vive um pouco da época do milagre econômico dos anos 1960 e 1970 e da utopia do "Estado desenvolvimentista", ligada ao conceito de planejamento da primeira metade do século passado.

Neste sentido, existe uma ênfase ao planejamento como forma de se tentar o controle da economia e da sociedade, em vez de vê-lo como um processo de decisão construído política e socialmente com os diversos atores interessados e afetados pela decisão. Além disso, temos que reconhecer as limitações do planejamento como ferramenta capaz de prever e controlar o futuro, da idéia do "visionário", do líder iluminado. Esta percepção do planejamento como uma atividade estritamente tecnicista, assumindo-se que, com o plano certo, concebido por mentes brilhantes, a implementação fluirá automaticamente, situação geralmente não verificada na realidade. De fato, frequentemente, a dissociação entre elaboração e implementação no processo de planejamento leva a falhas nos resultados das políticas públicas (Garcia, 2000). Por outro lado, a concepção do planejamento como construtor e articulador de relações na sociedade ou

organização que busca não só a eficiência como também elementos de legitimação pode ser mostrar mais frutífera não só na compreensão do processo de formulação dos planos, como também os desafios da implementação.

De acordo com Garcia (2000), o planejamento estratégico governamental mostra-se útil ao setor público uma vez que propicia ao Estado possibilidades de uma atuação mais articulada, coordenada, que priorize iniciativas mais fortemente ligadas aos macro-objetivos de Governo e à missão e visão das organizações públicas. Desta forma, por meio do planejamento governamental dever-se-ia buscar avançar na consolidação de um novo enfoque de atuação do Estado, pautado por aspectos como a integração da ação governamental, a sustentabilidade, a transparência, a participação e a responsabilidade fiscal. Para tanto alguns autores propõem metodologias de planejamento que ofereçam: estímulo ao debate de diferentes concepções, a convivência entre vários pontos de vista, além de atentar para a complexidade das interações sociais e organizacionais e para a dimensão política como variável importante do processo de tomada de decisões e de estabelecimento de prioridades.

Para os teóricos clássicos, planejamento e política se oporiam, sendo o primeiro responsável pela distribuição racional dos recursos, tendo em vista os objetivos dados, enquanto a segunda seria responsável pela definição destes objetivos, a partir da luta de grupos de interesses (Cardoso, 2003).

Rattner (1979) defende que superar os vieses economicistas do planejamento governamental é dar a devida dimensão e importância à vida social, ou seja, aos valores e objetivos dos membros da sociedade. Além disso, a crença nos poderes da razão técnica para determinar o que é correto, reduz a política a um papel secundário, desconsiderando sua força autônoma que define normas. O planejamento é, em todas as suas fases, essencialmente um ato político, cuja racionalidade só pode ser analisada à luz dos interesses, objetivos e das aspirações dos diferentes grupos ou camadas da população, que não tendem necessariamente, a uma situação de equilíbrio consensual. A decisão é essencialmente uma decisão política, pois é uma tentativa de alocar explicitamente valores, através do processo de planejamento, enquanto a implementação do plano é, também, essencialmente, um fenômeno político, pois é uma forma de aferir quanto da tentativa de alocar recursos e valores se efetivou.

Cardoso (2003) questiona como conciliar a liberdade individual, a representatividade legítima dos grupos de interesses, a multiplicidade dos

objetivos, com a planificação? A decisão de planejar é política, no sentido de que por intermédio da definição dos planos se alocam valores e objetivos junto com os recursos e se redefinem as formas pelas quais estes valores e objetivos são propostos e distribuídos. A implementação do plano implica em política, isto é, na escolha de alguns recursos que o sistema político fornece em detrimento de outros, com o fim de, uma vez alcançado os resultados do plano reforçar politicamente o grupo que apoiou. O plano é também um mobilizador político, capaz de convencer politicamente setores estratégicos.

O problema fundamental, então, não se resume na elaboração de planos "melhores" e mais complexos, mas na abertura de vias de comunicação e de participação política e cultural (Rattner, 1979). Mister é enfatizar que os planos só podem ser estabelecidos e determinados mediante os processos de interação, comunicação e de diálogo democráticos entre as partes envolvidas e interessadas. Para a análise e compreensão deste processo é plausível argumentar que a política está repleta de comportamentos que são difíceis de encaixar em um modelo utilitário, como também deve-se se estar atento a importância dos símbolos, rituais, cerimônias e mitos na elaboração dos planos governamentais.

BIBLIOGRFÍA

Abrucio, F. L. *A importância da reforma administrativa*. Revista Problemas Brasileiros, São Paulo, nº 320, mar./abr. 1997.

Alves, D. O. e Sayad J. O Plano Estratégico de Desenvolvimento 1968-1970. In: Lafer, Bety M. (Org.). Planejamento no Brasil. São Paulo: Perspectiva, 2003.

Berger, P. L.; Luckmann, T. A *Construção Social da Realidade: tratado de sociologia do conhecimento*. Petrópolis: Editora Vozes, 2003.

Bourdon, R. & Bourricaud, F., 2000. Instituições. Dicionário Crítico de Sociologia. São Paulo: Ed. Ática.

Cardoso, F. H. Aspectos políticos do planejamento. In: MINDLIN, Betty (org.). Planejamento no Brasil. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2003, p. 161-184.

Dimaggio, P. J; POWELL, W.W. The New Institutionalism in Organizational Analysis, W.W. Powell and P.J. DiMaggio (eds.), University of Chicago Press, Chicago, 1991.

Ferreira, C. M. M. *Crise e Reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor*. In: Petrucci, Vera; Schwarz, Letícia (Orgs). Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995. Brasília: Editora Universidade de Brasília: ENAP, 1999, cap. 2, p. 63-96.

Friedmann, John. Planning in the public domain: from knowledge to action. Princeton:Princeton University Press, 1987.

Garces, A.; Silveira, J. P. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. Revista do Serviço Público, ano 53, nº 4, out-dez 2002.

Garcia, Ronaldo C.A. A reorganização do processo de planejamento do Governo Federal. Brasília: IPEA, 2000. (Texto para discussão n. 726).

Giacomoni, J.; Pagnussat, J. L. (Orgs.). Planejamento e Orçamento: coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

Goodin, R (org.). The Theory of Institutional Design. Cambridge. Cambridge University Press, 1996.

Hall, P A.; Taylor, R C. R. As Três Versões do Neo-institucionalismo.Lua Nova, Nº 58, 2003, p. 192-223.

Hall, P A.; Taylor, R C. R. Political science and the three new institutionalisms. Political Studies, 1996.

Ianni, Otávio. Estado e planejamento econômico no Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

Immergut M. E. M. O núcleo teórico do novo institucionalismo. In: Saravia, Enrique; Ferrarezi, Elisabete (orgs). Políticas públicas. Brasília: ENAP, 2006. p. 155-195.

Immergut, Ellen. The theorical core of new institucionalism. Politics & Society, Vol. 6, No 1, p. 5- 34, 1988.

Jepperson, R. Institutions, institutional effects and institutionalism. In: POWELL, W.; DIMAGGIO, P. (eds.) The new institutionalism in organizational analysis. Chigaco: University of Chigaco Press, 1991. p.143-63.

Kon, A. (Org.). Planejamento no Brasil II, Debates – Economia. São Paulo: Perspectiva, 1999.

Lafer, C. O planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). In: LAFER, Bety M. (Org.). Planejamento no Brasil. São Paulo: Perspectiva, 2003.

Lopes, Carlos Thomaz G. Planejamento, Estado e crescimento. São Paulo: Livraria Pioneira, 1990.

Maciel, E. A crise do planejamento brasileiro. Revista do Serviço Público. Brasília:DF, v. 117, no 1, p. 37-48, jun./set.1989.

Macedo, Roberto B. M. Plano trienal de desenvolvimento econômico e social (1963- 1965). In: LÁFER, Betty Mindlin. Planejamento no Brasil. São Paulo: Perspectiva, 1987.

Martone, C. L. Análise do Plano de Ação Econômica do Governo, PAEG (1964-1966) In: LAFER, Bety M. (Org.). Planejamento no Brasil. São Paulo: Perspectiva, 2003.

Mindlin, B. Planejamento no Brasil.São Paulo: Perspectiva, 2003. (Coleção Debates, 21).

North, D. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. New York: Cambridge University Press, 1990.

Ostrom, E. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Active. New York: Cambridge University Press, 1990.

Rattner, Henrique. *Planejamento e bem-estar social*. São Paulo: Perspectiva, 1979. (Coleção Debates, 152).

Rezende. F. C. A reforma do Estado em perspectiva comparada. In: NASSUNO, M;KAMADA.P.H (Orgs) Balanço da reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública. Brasília: MO, seges, 2002.

Santos, A. Diagnóstico institucional dos fatores que concorrem para o isomorfismo das práticas de contabilidade gerencial utilizadas pelas organizações do setor elétrico brasileiro. 246 f. Dissertação (Dissertação em Engenharia de Produção) – Programa de Mestrado em Contabilidade do Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, 2008.

Scott, W. R. Institutions and Organizations. Thousand Oaks, CA: Sage, 2nd ed. 2001.

Souza, M. L. Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

Souza, N. M. O planejamento econômico no Brasil: considerações críticas. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 18, no 4, p. 25-71, out./dez. 1984.

Steinmo e Thelen Structuring Politics. Historical Institucionalism in Comparative Analisis. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

Théret, B. As Instituições entre as Estruturas e as Ações. Lua Nova, Nº 58, 2003, p. 225-254.

Toni, J. Em busca do planejamento governamental do século XXI. In: REPETTO, F. et al. Reflexões para Ibero-America: planejamento estratégico. Brasília: ENAP, 2009.

Zucker, L. G. The Role of Institucionalization in Cultural Persistance. In: Powell, Walter W.;Dimaggio, Paul J. The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 83-107.

Inovações metodológicas e participação social no planejamento metropolitano: a experiência de Belo Horizonte, Brasil[1]

Roberto Monte-Mór
Murilo Fahel
Bruno França
João Teixeira

A proposição desse artigo transcende o objetivo de relatar o processo de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte - PDDI-RMBH, situada no estado de Minas Gerais-Brasil, transitando para uma análise sobre as estratégias metodológicas inovadoras adotadas nessa experiência de planejamento. Essa inovação metodológica ocorre com a composição dos *stakeholders*, destacando o papel de mediação entre governo e sociedade civil exercido pela academia/universidade até o reconhecimento da convivência entre as leituras política, técnica e comunitária gerando um processo democrático participativo profícuo de elaboração do Plano Metropolitano. Assim, o processo de planejamento da RMBH se alicerça na aproximação da comunidade acadêmica, com a gestão pública e a sociedade civil por via de mecanismos institucionais que estimulem à colaboração destas três instâncias; bem como na quebra paradigmas do planejamento ao se propor novos eixos analítico-estruturantes com a aplicação de conceitos como territorialidade e intersetorialidade na perspectiva da redução de vulnerabilidades e desigualdades, como construtos basilares do desenvolvimento econômico, social e ambiental, ou seja, a perspectiva de construção de uma região metropolitana *pró-pobre*.

[1] Os autores destacam que este texto, muito mais que seus próprios posicionamentos, tenta retratar ao máximo as contribuições de uma parcela significativa de pessoas que estiveram diretamente envolvidas na construção do PDDI-RMBH. Por saber que o número de profissionais envolvidos chega próximo a duas centenas pessoas – consultores, professores, pesquisadores, analistas – não há como mencioná-los em função do espaço disponibilizado para essa publicação. Assim, os autores se responsabilizam e assumem inteira responsabilidade sobre o conteúdo expresso no presente texto.

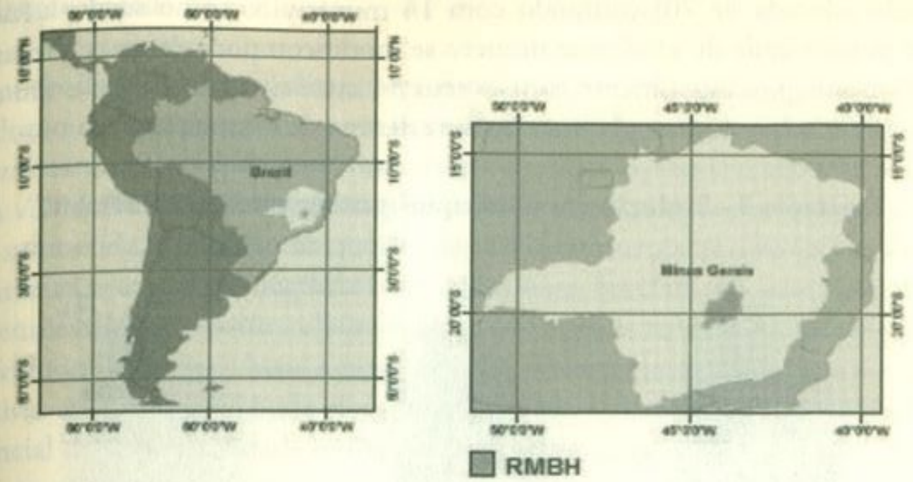
O presente artigo está organizado em três dimensões analíticas para uma melhor sistematização da abordagem proposta. A primeira parte analisa a importância da questão metropolitana como um espaço supra-municipal, organizado em rede e suas complexidades decorrentes da dinâmica dessa conurbação a partir da contextualização da RMBH e do arranjo institucional para gestão do Sistema de Gestão Metropolitano. Na sequência, apresenta-se a estratégia metodológica adotada para modelagem do PDDI-RMBH contemporizada pelas vicissitudes do desafio de um pensar coletivo da região metropolitana e suas especificidades. Ao final, relata-se, em linhas gerais, o processo de diagnóstico e proposição de políticas na área de vulnerabilidade social como uma exemplificação da dinâmica do processo de modelagem do Plano Diretor.

A QUESTÃO METROPOLITANA E A RMBH

Do ponto de vista administrativo, região metropolitana no Brasil é formada por um agregado de municípios constitucionalmente autônomos que assumem uma expressão regionalizada de "um município" por entenderem as dinâmicas de associação que as sustentam e articulam dependências multiescalares e um processo de hierarquização claro (Christaller 1966; Lösch 1954; IPEA 2000; Santos 1996; Corrêa 1999; dentre outros). Observam-se essas polaridades, por exemplo, do ponto de vista do mercado de trabalho; dos serviços públicos prestados; dos espaços de consumo, de cultura-entretenimento, dentre outros. Visa principalmente criar regiões-programa (área de planejamento) enquanto entidades supramunicipais que mesmo sem status de ente federado pela Constituição, se articulam de forma a estabelecer uma interdependência que as condicionam. Este cenário baliza, portanto, as ações de planejamento e políticas públicas, o que implica em certo grau de homogeneidade geoeconômica e uma organização polarizada (Perroux 1950; Boudeville 1969).

A Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), situada na região central do Estado de Minas Gerais, Brasil, conta com mais de cinco milhões de habitantes contemplados em seus 34 municípios, porém com uma grande heterogeneidade quanto ao tamanho e à densidade demográfica, ou seja, a RMBH, pela dinâmica a ela imputada, exerceu uma força centrífuga de atração de seus habitantes, circunscrita à capital Belo Horizonte. Além de situada em uma posição estratégica no território brasileiro (vide ilustração 1), em função da sua proximidade com as duas principais regiões metropolitanas brasileiras (Rio de Janeiro e São Paulo); constitui-se um corredor estratégico de união leste-oeste e norte-sul do país.

Ilustração 1 - Disposição da RMBH no Brasil



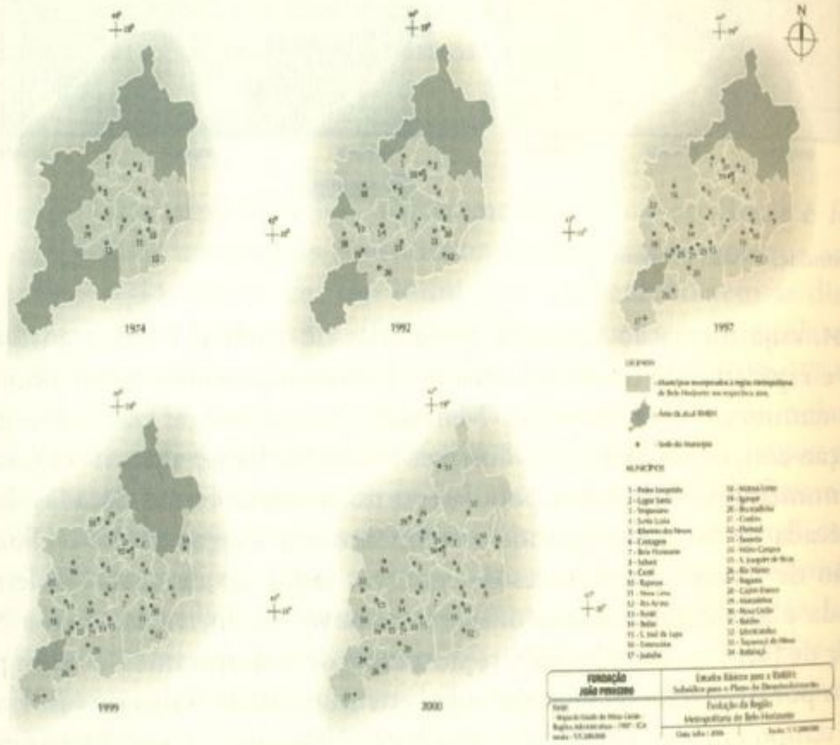
Fonte: Fundaçao João Pinheiro

A RMBH, cuja formação remonta às décadas de 1940 e 1950, transformou-se intensa e rapidamente desde sua criação, tanto em tamanho e extensão, quanto em sua natureza e características. Marcada principalmente por sua expansão e articulação com os municípios industriais a oeste/sudoeste a partir do pós-guerra, e com municípios residenciais populares a norte/noroeste nas décadas de 70 80. Já na década de 90 houve grande crescimento em direção ao Vetor Sul, com a formação de novas centralidades de serviços, expansão de áreas residenciais de alta renda e atividades mineradoras. Neste novo século, vê seu Vetor Norte se expandir de forma acelerada em direção a espaços mais distantes, em um processo induzido por uma série de investimentos estruturantes do Governo do Estado, ao mesmo tempo em que amplia sua área polarizada para o Colar Metropolitano e mesmo para pólos micro-regionais e regionais do seu Entorno.

Para uma discussão exitosa sobre as dificuldades de implementação de políticas de caráter metropolitano, é necessário trabalhar com a dimensão territorial no planejamento do Estado e dos municípios integrantes, significando eleger o território como plataforma de integração das políticas públicas e, assim situando no cerne do debate acerca da eficiência e qualidade dos gastos públicos. Em suma, a complexidade crescente do espaço social e sua flexibilidade na organização e articulação dificultam definições regionais rígidas e exigem a combinação de critérios variados que dialoguem com as múltiplas espacialidades e territorialidades implícitas e/ou explícitas nas políticas setoriais e nos recortes temáticos. E é

justamente isso que a compilação de mapas abaixo (ilustração 2) mostra que a noção de RMBH se modificou com o passar dos anos, sendo que em sua primeira formação (década de 70) contando com 14 municípios como sendo a RMBH, porém já na década de 1990 esse número se modificou por três vezes chegando-se a 30 municípios, atualmente com os seus 34 municípios incluídos e um colar metropolitano que contempla mais de uma dezena de municípios.

Ilustração 2 - Evolução dos municípios participantes da RMBH, MG



Fonte: fundaçao Joâo Pinheiro.

O padrão de expansão urbana da RMBH é marcado pela conurbação, pelo crescimento via agregação de periferias e, conseqüentemente, pelo espraiamento territorial, trazendo como conseqüência a perda de capacidade de polarização e organização do espaço municipal frente à nova dinâmica metropolitana (Souza & Teixeira 1994). A esse cenário se soma a deterioração da qualidade ambiental da vida urbana, a segregação sócio-espacial e o paradoxo de uma população menos pobre –em seu sentido estrito– contudo mais vulnerável aos riscos sociais, econômicos e ambientais dos novos tempos (Cunha 2006). As múltiplas dimensões de tais riscos se expressam nas condições de vida da população com

importantes efeitos na inserção produtiva, renda e trabalho, saúde coletiva, segurança pública, transporte coletivo e outros que impactam, sobremaneira, a qualidade de vida na metrópole.

O modo de vida metropolitano em função da crescente racionalização para a produção de riquezas, cultura, compartilhamento de valores e desigualdades de diversa natureza e ordem, contribuem para a produção, dentre outros fenômenos, o da vulnerabilidade social. Essa se refere a riscos a que determinada população está submetida, e abrange dimensões identificadoras a partir das quais é possível identificar situações de fragilidade de indivíduos, famílias ou comunidades. Tais dimensões dizem respeito a elementos ligados tanto às características próprias dos indivíduos, como seus bens e características sócio-demográficas, quanto àquelas relativas ao meio social onde eles estão inseridos. Por outro lado, uma dimensão essencial da vulnerabilidade reside na capacidade de resposta diante de situações de risco ou constrangimentos (Sen 2000; Busso 2002; e outros). A capacidade dos indivíduos, famílias ou comunidades em responder aos riscos sociais, econômicos e ambientais –reconhecida como *resiliência*– é mediada não só pela posição que ocupam na estrutura social como também por condicionantes que incluem as redes sociais em que estão inseridos e as informações de que dispõem, sobre os serviços sociais e os limites que lhe são impostos, entre os quais padrões de ocupação e uso do território. Justamente na variação da posse desses ativos sociais que se pode discutir em qual grupo social que esta população se localiza dentro do mapa e dinâmica da metrópole.

É neste esteio que o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI-RMBH, aqui analisado, se primou por buscar duas contribuições robustas para uma discussão metropolitana qualificada: uma abordagem da realidade metropolitana voltada para uma busca de compreensão da totalidade e enfatizar o caráter do planejamento contemporâneo proposto. Quanto à primeira perspectiva, para além das simples análises operacionais e setoriais dos vários aspectos da questão metropolitana, o PDDI tratou de garantir e enfatizar a conseqüente e necessária articulação das diversas abordagens analíticas dentro de um marco crítico, no qual é privilegiado o sentido totalizante próprio da crítica, como elemento estruturante do conhecimento e orientador principal das políticas e ações propostas. Portanto, esta primeira busca foi pela rearticulação com a totalidade na qual essas partes se inserem neste caso, a sociedade, o espaço e o tempo contemporâneos manifestos na RMBH. Quanto a segunda abordagem, a experiência de planejamento metropolitano brasileiro, da década de 1970, pautou-se por uma experiência retratada na noção da tecnocracia. Ou seja, ao

enfatizar o conhecimento técnico especializado como atributo capaz de efetivar o planejamento urbano, imputava a um insulamento burocrático o conhecimento privilegiado/legitimado que lhes conferiam a capacidade para traçar os destinos da sociedade. Nessa abordagem, que dominou o mundo ocidental até as últimas décadas do século passado, a sociedade é tomada como objeto do planejamento estatal e não como um elemento interativo. Por sua vez, em contraposição a essa visão tecnocrática do planejamento, surgiram correntes centradas na 'mobilização social' e no 'aprendizado social', que colocam a sociedade também como sujeito atuante no planejamento, em detrimento da centralidade absoluta do Estado. Esta abordagem contemporânea do planejamento pressupõe um processo contínuo de mútuo aprendizado entre planejadores e sociedade, e o protagonismo do Estado cede espaço ao co-protagonismo da Sociedade, em suas diversas instâncias e manifestações organizadas (Minas Gerais 2010).

A proposta de planejar em conjunto, integrando as questões sociais, econômicas e ambientais, estimulando cada vez mais que a metrópole se porte de forma inclusiva, dinâmica e sustentável, realmente não é um exercício trivial. Esse sentido de integralidade é estruturante na apropriação metropolitana pelo Estado e atribui à sociedade civil centralidade nas articulações horizontais e verticais, se constituindo em uma rede de interações conectadas e não sobrepostas.

HISTÓRICO E CONCERTAÇÃO POLÍTICA PARA CONSOLIDAÇÃO DO PDDI-RMBH

A elaboração do PDDI-RMBH se insere em um novo Sistema de Gestão Metropolitana do Estado de Minas Gerais,[2] implementado a partir de 2004, após amplo processo de discussão pública liderado pela Assembléia Legislativa do Estado.

Em 2006, com a aprovação das leis complementares 88, 89 e 90, foi estabelecido novo arranjo institucional para a gestão e planejamento das duas regiões metropolitanas de Minas Gerais: Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) e Região Metropolitana do Vale do Aço (RMVA). No ano seguinte foi criada a Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano, dentro da Secretaria Estadual

[2] A criação de um Sistema de Planejamento Metropolitano permanente, articulando o Sistema de Gestão Metropolitano instituído às Universidades, pode significar um marco inédito e expressivo no planejamento no país, a exemplo de colaborações deste tipo já existentes em outros países. O PDDI-RMBH é apenas uma primeira etapa desse processo de planejamento metropolitano colaborativo e compartilhado que se pretende fortalecer.

de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – SEDRU, para implementar o novo arranjo institucional. Também foram definidos como órgãos de gestão a Assembléia Metropolitana e o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, e como órgão de suporte técnico, a Agência de Desenvolvimento da RMBH.[3] Participam também do sistema de gestão metropolitana as instituições estaduais, municipais e intermunicipais relacionadas às funções públicas de interesse comum[4] (ver ilustração 3 e 4).

Em agosto de 2007, foi realizada a primeira Conferência Metropolitana, instalados o Conselho Deliberativo e a Assembléia Metropolitana e regulamentado o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. Na Conferência, houve a eleição dos membros titulares e suplentes da sociedade civil no Conselho, neste evento ainda houve o processo de criação do Colegiado Metropolitano com a finalidade de apoiar os membros eleitos para o Conselho, com representações de 20 entidades da sociedade civil entre sindicatos de trabalhadores, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, entidades representantes dos empresários, organizações não-governamentais, e movimentos sociais e populares.

Em 2009, o aporte de recursos financeiros ao Fundo de Desenvolvimento Metropolitano realizado pelo Governo do Estado e por parte dos municípios possibilitou a contratação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH junto à Universidade Federal de Minas Gerais, sob a coordenação geral do seu Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional – CEDEPLAR. A elaboração do trabalho se iniciou em setembro de 2009, envolvendo também a Pontifícia Universidade Católica (PUC-Minas) e a Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG) e Fundação João Pinheiro (FJP).

[3] Instituída pela Lei Complementar 107, de 2009, é uma autarquia territorial e especial, de caráter técnico e executivo, para fins de planejamento, assessoramento, regulação urbana e apoio à execução das funções públicas de interesse comum na região metropolitana. A Agência RMBH possui autonomia administrativa e financeira, personalidade jurídica de direito público, sendo vinculada à SEDRU.

[4] Entende-se por execução das funções públicas de interesse comum, no estado de Minas Gerais, a Lei Complementar 89, de 12 de janeiro de 2006, que cria a RMBH, lista um rol de doze funções públicas de interesse comum. Ressalta-se que esta lei foi promulgada na esteira da Emenda à Constituição n. º 65, de 2004 e da Lei Complementar 88, de 2006, que define o sistema de gestão metropolitana do estado. As funções públicas de interesse comum são correlatas dos serviços comuns previstos na constituição anterior, sendo que atualmente sua identificação assenta-se na discricionariedade do estado. Nos termos do art. 43 da Constituição Estadual, considera-se função pública de interesse comum,enquanto atividades ou serviços públicos que, realizados isoladamente, provocam impactos em municípios vizinhos da região metropolitana, tais como organização viária e transporte público, regulação urbanística ou gestão ambiental.

Ilustração 3 - Órgãos do arranjo institucional de gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH (Continua)

ÓRGÃO	COMPOSIÇÃO	ATRIBUIÇÕES
Assembléia Metropolitana (órgão de decisão superior)	4 representantes do Poder Executivo Estadual;	Definir as macro-diretrizes do planejamento metropolitano;
	1 representante do Poder legislativo estadual;	Vetar, por deliberação de pelo menos dois terços do total de votos válidos na Assembléia, resolução emitida pelo Conselho Deliberativo.
	34 prefeitos da RMBH;	
	34 presidentes de Câmaras Municipais da RMBH.	
Conselho Deliverativo de Desenvolvimiento Metropolitano	5 representantes do poder Executivo Estadual;	Provocar a elaboração e aprovar o Plano Diretor de desenvolvimiento Integrado;
	2 representantes do poder legislativo estadual;	Deliberar sobre os recursos destinados ao financiamiento de projetos indicados no Plano Diretor;
	2 representantes do município de Belo Horizonte;	Fixar diretrizes e prioridades e aprovar o cronograma de desembolso dos recursos do Fundo Metropolitano
	1 representante do município de Contagem;	Acompanhar e avaliar a execução do Plano Diretor;
	1 representante do município de Betim;	Orientar, planejar, coordenar e controlar a execução das funções públicas de interesse comum.
	3 representantes dos demais municípios da RMBH;	
	2 representantes da sociedade civil.	
	TOTAL: 16 titulares e 16 suplentes	

Fonte: Queiroz, Brasil, 2009.

Ilustração 4 - Órgãos do arranjo institucional de gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH (Conclusão)

ÓRGÃO	COMPOSIÇÃO	ATRIBUIÇÕES
Agência de Desenvolvimiento Metropolitano (órgão técnico de apoio ao Conselho e Assembléia)	I-Unidade Colegiada	Elaborar o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado;
	II-Direçao Superior	Promover a implementação dos planos, programas e projetos de investimentos estabelecidos no Plano Diretor;
	III-Unidades Administrativas:	Manter permanente avaliação e fiscalização da execução dos planos e programas aprovados para a RMBH;
	Gabinete	Articular-se com instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais, com o objetivo de captar recursos de investimentos e financiamento para o desenvolvimento integrado da RMBH;
	Procuradoria	Fornecer suporte técnico e administrativo à Assembléia Metropolitana e ao Conselho Deliberativo
	Assesoria de Comunicação;	Execer poder de polícia administrativa, notavelmente no tocante á regulação urbana metropolitana.
	Assesoria de Apoio Administrativo	
	Auditoria Seccional	
	Diretoria de Informação, Investigação e Apoio Técnico	
	Diretoria de Planejamento Metropolitano, Articulação e Intersetorialidade	
	Diretoria de Inovação e Logística	
	Diretoria de Regulação Metropolitana	
	Observatório de Políticas Metropolitanas	

Fonte: Queiroz, Brasil, 2009.

O Sistema de Gestão Metropolitana, ainda, inclui dois instrumentos: um de planejamento – o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI-RMBH), e outro financeiro, o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. O Fundo de Desenvolvimento Metropolitano é constituído de recursos do Estado e dos municípios integrantes da Região Metropolitana de Belo Horizonte, na proporção de 50% de cada uma das duas partes, sendo a contribuição dos municípios proporcional às suas receitas líquidas. Compõem ainda o Fundo: dotações orçamentárias, transferências do governo federal, operações de crédito internas ou externas, doações e outros.

Ilustração 5 - Instrumentos de planejamento e financiamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH (Fonte: Queiroz & Brasil 2009)

INSTRUMENTOS	GESTORES	OBJETIVOS
Fundo de Desenvolvimento Metropolitano	1 representante do órgão gestor-(Sedru);	Financiamento da implantação de programas e projetos prioritários;
	1 representante da Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão;	Realização de investimentos relacionados às funções públicas de interesse comum na região metropolitana, em acordo com as diretrizes estabelecidas no Plano Diretor.
	1 representante do agente financeiro (Banco Estadual de Desenvolvimento–BDMG)	
	1 representante da Secretaria Estadual de Fazenda;	
	2 representantes da Região Metropolitana nomeados pelo Conselho Deliberativo.	
Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado	OPlano Diretor foi contratado pela SEDRU e sua elaboração acompanhada pelo Conselho Deliberativo e pela Sedru/Agência Metropolitana, que será responsável pela sua implantação	O Plano Diretor deve ser elaborado a partir das macro-diretrizes definidas pela Assembléia Metropolitana, atendendo aos princípios da gestão metropolitana definidos por lei, especialmente a redução das desigualdades socioespaciais.

Fonte: Queiroz, Brasil, 2009.

O modelo pressupõe o compartilhamento de decisões entre o Estado e o conjunto de municípios na gestão metropolitana e define a titularidade estadual em relação às funções públicas de interesse comum. Cabe ressaltar que, pela primeira vez, depois de mais de 30 anos de existência da RMBH, a sociedade civil participa do Conselho Deliberativo. O processo de planejamento democrático é empoderado, no âmbito do Conselho, pela regra que determina que as deliberações da instância sejam aprovadas pelo voto de três quartos de seus membros. Tal prática impõe aos representantes do Estado e dos municípios a necessidade de diálogo e acordos para a tomada de decisões, visto que qualquer segmento não consegue isoladamente liderar as decisões.

As reuniões do Conselho são realizadas a cada dois meses para debater os problemas comuns a mais de um município, assim como os projetos prioritários na região metropolitana. Como a Agência da RMBH iniciou suas atividades apenas em meados de 2009, a SEDRU assumiu as atividades de apoio técnico ao Conselho

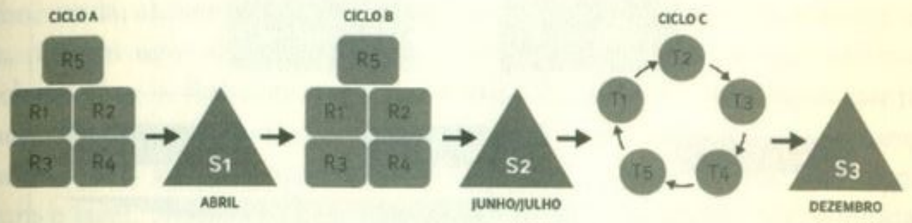
e à Assembléia em 2008 e 2009, organizando as reuniões e se encarregando das atividades de planejamento metropolitano. A Subsecretaria foi responsável pela preparação e apresentação, aos órgãos de gestão das macro-diretrizes para o planejamento, bem como do Termo de Referência para a contratação do PDDI-RMBH. Destaca-se a grande vitalidade do Conselho nesse período, com uma média de 16 conselheiros (entre titulares e suplentes) presentes às reuniões, além do interesse demonstrado por parte de seus membros tanto na definição das pautas das reuniões, quanto nas discussões e solicitação de informações técnicas para balizar tais discussões. As macro-diretrizes para o planejamento foram definidas em função do seu caráter *transversal* (promoção do desenvolvimento sustentável, reorganização territorial, inserção nacional e internacional, gestão metropolitana integrada e controle social), *metodológico* (consistência técnica, intersetorialidade e participação social) e *relacionadas às funções públicas de interesse comum metropolitano* (uso do solo; transporte intermunicipal; sistema viário de âmbito metropolitano; habitação; saneamento básico e meio ambiente; desenvolvimento econômico; desenvolvimento social; recursos hídricos; distribuição de gás; cartografia e informações básicas, proteção do meio ambiente e segurança pública). Tiveram como objetivo indicar o conteúdo e a metodologia das metas e planos estabelecidos para o planejamento metropolitano. No Termo de Referência, elaborado com base nas diretrizes definidas, foram apresentados os objetivos, produtos e resultados esperados com a elaboração do PDDI-RMBH. Tais proposições foram elaboradas em um processo participativo que, além de incorporar as colaborações do Colegiado Metropolitano, envolveu discussões com técnicos do governo estadual e dos municípios e com representantes do setor empresarial e acadêmico.

ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS

O Plano Metropolitano parte do reconhecimento de que os processos metropolitanos e as dinâmicas locais, passados, presentes e projetados no futuro, têm rebatimentos territoriais claros que necessitam ser conhecidos e explicitados. Assim, a Coordenação do Plano Metropolitano buscou articular, teórica e metodologicamente, essas múltiplas instâncias e questões, sempre buscando a maior integração possível dos vários aspectos, compreendidos contemporaneamente para além da dimensão interdisciplinar que marcou o planejamento em décadas passadas. Esta garantia de uma abordagem interdisciplinar garante o posicionamento do Plano enquanto um elemento para ser pensado, realmente, para 2050.

Cabe destacar que todo o processo de elaboração do Plano foi acompanhado, monitorado e avaliado pelos representantes da sociedade civil com a institucionalização de Ciclos de Participação Social. Assim foram constituídos os Ciclos "A", "B" e "C" com reuniões regionais (R) seguidas de seminários sistemáticos (S), sendo o ciclo "A" relativo ao diagnóstico regional e analise críticas das propostas, o ciclo "B" relativo ao levantamento de demandas pro eixos estruturantes e definição de políticas e o Ciclo "C" a sugestão e compatibilização de políticas e programas a serem propostas pelo PDDI (vide ilustração 6).

Ilustração 6 - Desenho esquemático do processo participativo do PDDI-RMBH

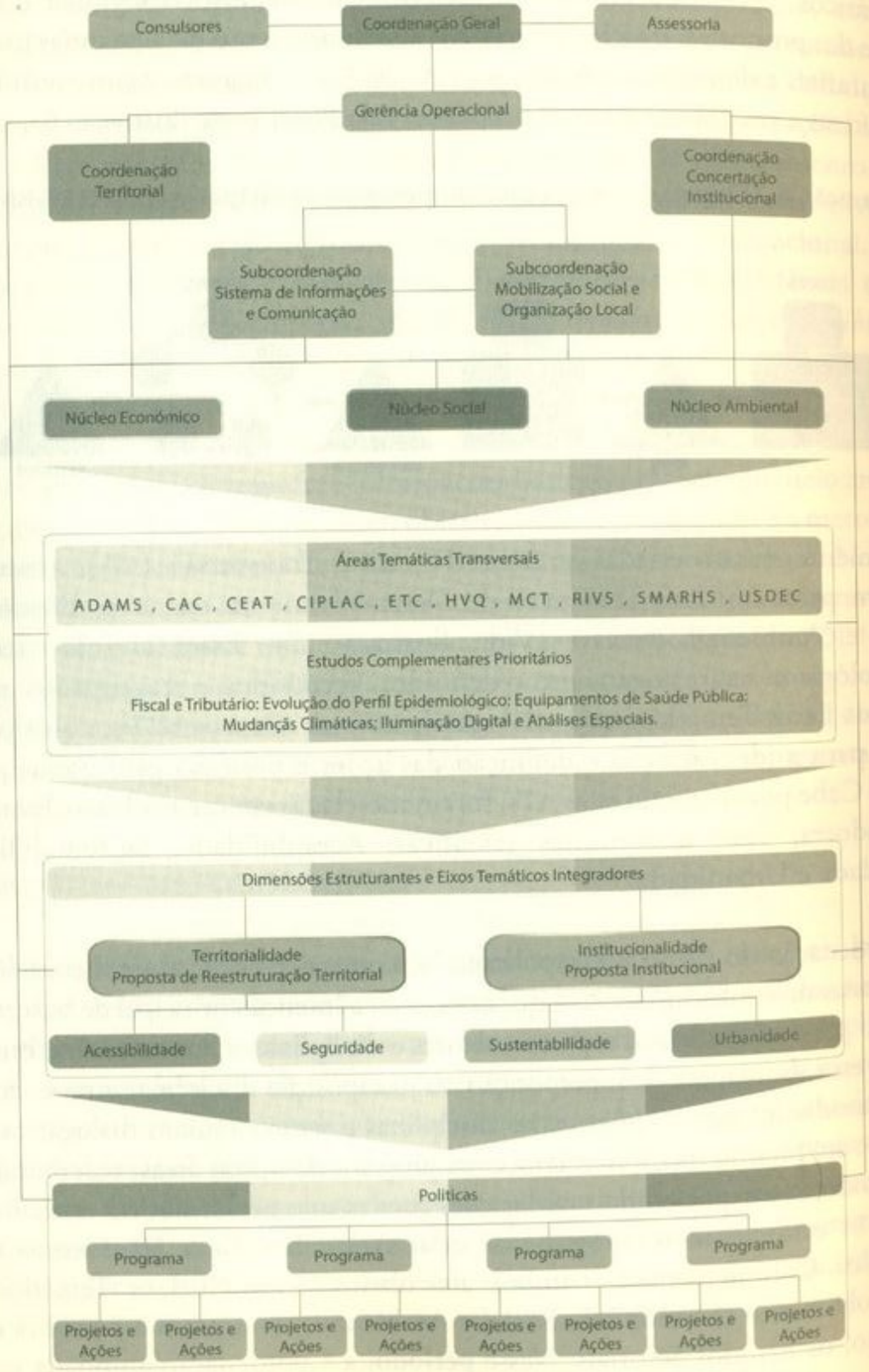


Inicialmente, foram criadas as Áreas Temáticas Transversais (ATs), articuladas também pelos Núcleos Temáticos de Desenvolvimento nas áreas Econômica, Social e Ambiental (NTDs) (Vide Ilustração 7). Esses arranjos teórico-metodológicos serão novamente redefinidos, recortados e reagrupados através de vários Eixos Temáticos que, dialogando com as ATs e os NTDs, constituiram a base para a identificação e definição das ações e políticas prioritárias para a RMBH. Cabe pontuar, que estas ATs, foram mescladas em quatro Eixos Temáticos Integradores, com a seguintes temáticas: Acessibilidade, Sustentabilidade, Seguridade e Urbanidade.

A Coordenação do Plano Metropolitano buscou articular teórica e metodologicamente essas múltiplas instâncias e questões, com a intenção principal de buscar a integração possível dos vários aspectos, setores e disciplinas. Desta maneira, busca-se superar essa abordagem de superposição ou justaposição disciplinar através de uma visão transdisciplinar, onde as várias disciplinas e setores tentam dialogar intimamente, e até mesmo incorporar conceitos próprios de outras áreas, redefinindo-os, valorizando-os e explicitando suas ligações com as suas problemáticas específicas.
Assim, os esforços metodológicos de criar Áreas Temáticas Transversais (ATs) e Estudos Complementares, ambos articulados pelos Núcleos Temáticos de Desenvolvimento (Econômico, Social e Ambiental), marcaram a primeira etapa do Plano, os Estudos Setoriais. Nesse período, a Coordenação ampliada somou

aos seus membros os/as vários/as professores que coordenaram as ATs e ECs, buscando atingir essa visão integrada e transdisciplinar.

Ilustração 7 - Fluxograma Metodológico para Elaboração do PDDI, 2010.



A definição dos Eixos Temáticos Integradores acima referida e brevemente descrita representou um novo marco metodológico na abordagem das questões metropolitanas, com o benefício de poder ser transposta para outras escalas pensadas no PDDI. Surgidos a partir da constatação de que as Áreas Temáticas estavam se reificando nas suas respectivas equipes, principalmente aquelas áreas as quais a tradição setorial é mais forte – as engenharias, a economia, e mesmo a arquitetura, entre outras – os Eixos vieram responder a uma necessidade de maior clareza e articulação com os problemas metropolitanos. As oficinas do Ciclo "A", em que tais problemas foram discutidos mais ampla e profundamente entre a Equipe e os representantes do Estado, das Prefeituras e da sociedade civil, mostraram que questões como cidadania, identidade, segurança pública, trabalho, renda, alimentação, mobilidade, capacitação, moradia e ambiente, entre outros, pediam uma abordagem mais totalizante e integradora, que expressasse mais claramente a linha de desejos metropolitanos. Partindo desse conjunto de questões, e sintetizando-as em temas ligados à cidadania, à segurança, à sustentabilidade, ao trabalho, ao acesso a moradia e transportes, mas também à cultura e lazer, chegamos aos quatro Eixos já apresentados – "Acessibilidade", "Seguridade", "Sustentabilidade" e "Urbanidade". A partir de então, o ciclo "B" já foi conduzido em torno desses quatro Eixos e de suas políticas. Isto que exigiu uma total reorganização da Equipe Técnica.

Em primeira instância, colocou-se a questão da cidadania metropolitana. Tratava-se de considerar de modo inquestionável a centralidade do sujeito na *civitas*, absoluta e local, mas também e principalmente, no espaço urbano ampliado – a "*civitas* metropolitana" – implicando a construção de um sentido de identidade e do fortalecimento do exercício da cidadania, agora em escala urbano-regional. Trata-se de fomentar a consciência de um espaço político, próprio da *polis*, da cidadania expandida para muitas identidades locais, municipais, subregionais, de renda e classe, de etnias, de culturas, de comunidades e dos territórios, em última instância. Se a cidadania metropolitana inclui por essência e construção o mencionado "espaço do desejo", cabe identificar quais seriam esses desejos prementes, quais seriam essas aspirações que, por excelência, constituem o *ethos* metropolitano. Daí a questão, o que significa ser cidadão em uma região urbanizada e integrada em caráter metropolitano? O sentido da *Urbanidade* é o elemento que nos parece melhor responder a esta questão, trazendo o "direito à cidade" como fato central da cidadania metropolitana, qual seja, o direito à riqueza coletiva acumulada, direito ao poder e direito à festa. Trata-se, portanto, de garantir o direito a uma vida integral e plena de oportunidades, caracterizada

pelas dimensões, diferenças e diversidades próprias de uma região ampla que se urbaniza e se articula à grande metrópole estadual.

O acesso efetivo e democrático aos serviços urbanos e sociais básicos, assim como as condições de ir e vir, trafegando nas várias escalas metropolitanas e entre suas muitas partes; garantindo uma vida coletiva capaz de equacionar questões da saúde, de educação, dos movimentos metropolitanos, das condições decentes para uma vida cotidiana, principalmente para jovens e idosos, enfim, o "acesso à cidade metropolitana". Assim, a *Acessibilidade* define outro eixo temático integrador, expressando outra linha dos desejos metropolitanos.

A segurança pública na vida cotidiana também expressa um desejo fundamental na cidade contemporânea, cada vez mais permeada de violências e conflitos. Entretanto, não se trata apenas dessa forma de segurança, mas trata também da segurança alimentar, da segurança da posse da terra e da moradia, questões centrais nas nossas regiões metropolitanas que concentram grande parte da pobreza e miséria nacionais. Aqui, novamente, a questão da cidadania se manifesta com radicalidade, generosamente tratada na Constituição Brasileira. A *Seguridade*, tomada em seu sentido amplo, responde pela necessária assistência do Estado e da própria sociedade aos seus membros, como também ao sentido de sossego, de paz de espírito, de garantia de uma vida plena e assistida a todos os cidadãos.

Finalmente, um quarto eixo se impõe por sua contemporaneidade e sua força capaz mesmo de redefinir os paradigmas atuais – a Sustentabilidade. Refere-se à questão ambiental, certamente, mas também à sustentabilidade econômica e social, e à sustentabilidade política e cultural; enfim, trata da continuidade e do fortalecimento dos processos diversificados que asseguram uma vida coletiva mais rica, presente e futura. Esse denso tecido socioespacial que caracteriza nossas regiões metropolitanas, com suas concentrações de riquezas e misérias humanas, mas também de oportunidades de fortalecimento e engrandecimento das práticas coletivas e comunitárias, necessita do reconhecimento das suas diversidades socioambientais e da valorização das potencialidades latentes. Por outro lado, exige que questões tratadas fora da esfera cotidiana metropolitana, que subordinam o espaço de vida a lógicas produtivas ligadas a interesses e ordens distantes, sejam subjugadas pelas condições locais e adequadas aos objetivos maiores ligados à sustentabilidade ampla e transdisciplinar acima referida.

Compatibilizar esses aspectos conflitantes certamente não é questão trivial, mas é um dos focos centrais de um processo de planejamento metropolitano, e assim, central também para um Plano proposto como referencial para um futuro de quatro décadas, as quais deverão ser marcadas por novos paradigmas na condução da vida e dos negócios.

Agora, cada Eixo tem um(a) coordenador(a) e cada uma das políticas passou a ter uma mini-equipe formada a partir dos desdobramentos das antigas equipes das ex-Áreas Temáticas. Estas, as 'ATs', foram implodidas para informar os Eixos e suas Políticas. Ou seja, as Áreas Temáticas e os Estudos se misturaram nessas mini-equipes, vários membros participando de duas ou mais mini-equipes, e eventualmente intervindo nas Políticas (para integrar e/ou mostrar inadequações ou superposições) também através de 'representantes' das ex-Áreas ali presentes. Do ponto de vista da Coordenação, permaneceram as coordenações territorial e institucional, como também as coordenações de Núcleos (econômica, social e ambiental) e as sub-coordenações, mas a Coordenação Ampliada foi acrescida dos quatro coordenadores de Eixos e dos mais de trinta coordenadores das políticas (em alguns casos acumulando ou sobrepondo funções). A Equipe foi, assim, incentivada ao exercício de uma maior transdisciplinariedade. De fato, a organização socioespacial no território exige uma abordagem cada vez mais transdisciplinar.

Assim, busca-se dar um sentido integrado às abordagens setoriais, organizando-as segundo objetivos e afinidades. Como exemplo, a economia foi proposta como Estrutura Produtiva, Conhecimento e Tecnologia (ECT), apontando para uma economia contemporânea, ainda virtual e em gestação; de forma similar, educação e cultura foram articuladas à segurança alimentar, e todas então reunidas em direção ao sentido final dessa "*transdisciplinariedade*", qual seja, a geração de trabalho e renda (CEAT). De forma similar, todos os dez temas transversais, assumindo um sentido transdisciplinar, foram pensados a partir de articulações intersetoriais em torno de uma problemática comum, buscando definir uma questão ou abordagem prioritária.

A Dimensão Estruturante de Territorialidade, que se desdobrou em uma *Proposta de Reestruturação Territorial Metropolitana*, teve, desde sua concepção inicial como uma Coordenação Territorial, o objetivo de assegurar que as análises e propostas do Plano Metropolitano se pautassem por uma ótica de solidariedade na organização territorial em várias escalas espaciais, priorizando os pressupostos estabelecidos acima, de fortalecimento regional e das identidades metropolitanas,

de inclusão social e respeito ao patrimônio ambiental e cultural. O Termo de Referência para elaboração do PDDI-RMBH é claro ao estabelecer a importância da dimensão territorial no Plano, apostando no papel de um novo arranjo territorial, a ser obtido a partir do processo de planejamento, na redução das desigualdades e na construção da sustentabilidade metropolitana. Assim, "*a elaboração do PDDI é parte de um processo dinâmico e permanente de construção do planejamento da RMBH, considerando-se o horizonte temporal de 2023. O PDDI deve definir um conjunto de grandes linhas de ação voltadas para a promoção do desenvolvimento sustentável da RMBH, compatibilizando crescimento econômico, equidade social e sustentabilidade ambiental com ênfase no re-ordenamento territorial capaz de reduzir as desigualdades socioespaciais*" (SEDRU, 2009, p. 3).

Tais orientações são reforçadas nas Macro-Diretrizes para o Planejamento Metropolitano da RMBH, elaboradas pela Assembléia Metropolitana e transcritas no TR: "... a reorganização territorial é considerada estratégica para a definição do caráter do PDDI para a RMBH. Pressupõe-se o sistema viário e de transporte como componente indutor da ocupação e do uso do solo, com uma mobilidade metropolitana organizada em rede, que dissemine ao máximo no território o acesso às oportunidades de desenvolvimento. Propõe-se o estímulo à criação de novas centralidades microrregionais e a habitação como uso estruturante na metrópole, dentre outras 40 intervenções no espaço metropolitano que possibilitem a redução das desigualdades socioespaciais, princípio primeiro de gestão metropolitana segundo a Lei 88/2006" (SEDRU, 2009, p. 4).

A dimensão da Institucionalidade baseia-se em quatro princípios norteadores no PDDI para superação da dificuldade de reconhecimento do status normativo da RMBH como um ente federado. Assim, o primeiro elemento seria a cooperação entre entes federais, estaduais e municipais. Abordagem esta que compreende a possibilidade de ações conjuntas, de arranjos com vistas a soluções compartilhadas, de conjugação de trabalhos em prol dos modos de vida metropolitanos. Nessa perspectiva propõe-se que não haja uma constelação de cidades orbitando por atração da "cidade-mãe", mas uma rede denominada cidade-metropolitana. Quando finalmente, há o reconhecimento generalizado de que as responsabilidades transcendem os limites de seus respectivos territórios – leia-se, uma visão solidária e colaborativa. O segundo elemento seria o da intersetorialidade no sentido de superar e integrar as várias instâncias setoriais que se apresentam isoladas na sua organização enquanto ações do poder público, ou mesmo, enquanto interesses manifestos de partes da comunidade metropolitana. Este eixo destaca uma virtude deste Plano que é o de integrar instâncias, instituições, escalas, territórios,

abordagens setoriais. Quanto ao terceiro paradigma, o da participação, foi estruturado sua institucionalidade participativa na lógica de construção do processo decisório da metrópole. E, por fim, o quarto eixo propriamente do desenvolvimento institucional no qual faça criar um ambiente institucional consolidado a partir da habilidade de uma gestão para formular, coordenar e avaliar políticas públicas, definir e exercer funções de governo, manejando seus recursos de poder, buscando apoio na sociedade e garantindo a legitimidade para a execução de seus programas.

Assim, esses quatro Eixos Temáticos Integradores – Urbanidade, Acessibilidade, Seguridade e Sustentabilidade, além das dimensões estruturantes da Territorialidade e Institucionalidade, estas duas intrínsecas a todas as propostas apresentadas, organizaram, então, as políticas do PDDI-RMBH. As políticas, inicialmente identificadas como 35 (trinta e cinco) a partir da síntese das propostas da Equipe Técnica, com seus conteúdos programáticos propostos, foram reunidas, simplificadas e ampliadas, dando origem a 23 (vinte e três) políticas ligadas diretamente aos quatro Eixos Temáticos Integradores, acrescidas de duas políticas na Dimensão Estruturante da territorialidade, e três políticas na Dimensão Estruturante da Institucionalidade, perfazendo assim um total de 28 (vinte e oito) políticas. Cada uma dessas políticas foi organizada e desenvolvida por uma mini-equipe interdisciplinar formada a partir das antigas "ATs" e "ECs", sob a supervisão das novas coordenações desses quatro Eixos, como também dos Núcleos Temáticos. Paralelamente, as Dimensões Estruturantes da Territorialidade e Institucionalidade trabalharam com essas mini-equipes no sentido de identificar a 'territorialidade' e a 'ínstitucionalidade' de cada Política, que foram então incorporadas às propostas de reestruturação territorial e institucional (vide ilustração 4).

Cada Política contém em si um conjunto de programas, projetos e ações concertadas que foram desenvolvidas e detalhados, em níveis diferenciados, ao longo do processo de planejamento. No Ciclo 'C' do processo participativo (ilustração 6), foram realizadas quatro oficinas para debates das políticas, organizadas e focalizadas em cada um dos 'ETIs', além de uma oficina sobre as Dimensões Estruturantes da Territorialidade e da Institucionalidade, onde foram discutidos, também, a proposta de reestruturação territorial metropolitana e as propostas e programas institucionais principais.

Para além das subdivisões tradicionais em um plano diretor, houve espaço para se discutir o conceito de *Lugar Metropolitano*, no sentido de conferir um sentido

menos funcionalista à proposta de criação de *novas centralidades microrregionais intermunicipais*, além de intervir também na *construção e reconhecimento da identidade metropolitana*. O *Lugar Metropolitano* não corresponde a uma escala, mas trata-se de uma articulação entre as múltiplas escalas da RMBH a partir do entendimento do lugar como síntese de relações socioespaciais variadas e interescalares, dotado de múltiplas identidades e sem contorno geográfico rigorosamente delimitado, em contraposição à noção estática e defensiva de comunidade, como explorado por Doreen Massey (1991). Parte-se do entendimento do Lugar Metropolitano enquanto um tipo de centralidade dotada de significativo valor simbólico e conformador de identidade(s) para a coletividade metropolitana em suas diferentes escalas. Trata-se de espaço vivido e impregnado de densidade cultural, imagética, simbólica e histórica.

A idéia de Lugares Metropolitanos permite, por exemplo, articular a escala micro-local do espaço da vida cotidiana às propostas de reestruturação territorial e novas centralidades microrregionais, aos Complexos Ambientais Culturais, à valorização das identidades e das culturais locais e aos novos nichos de desenvolvimento social, econômico e ambiental. Um Lugar Metropolitano pode englobar mais de um município, assim como sub-regiões e bairros vizinhos, ricos e pobres. Exemplos de Lugares Metropolitanos existentes e/ou com potencial de fortalecimento e conformação: hipercentro de Belo Horizonte ("cidade"); Pampulha; Cidade Industrial; Barreiro; Vargem das Flores; Cidade Administrativa de Minas Gerais; Inhotim; Serra da Piedade; centros urbanos históricos, dentre outros.

De fato, o sentido primeiro de um plano metropolitano é apresentar uma proposta de ordenação socioespacial do território da região (metropolitana). Seu sentido último é apresentar um referencial territorial e institucional para o planejamento metropolitano, integrado e participativo, implicando na intervenção programada sobre uma população e sobre a prática de agentes sociais - que partilham vantagens e problemas socioespaciais em um território comum constituído em torno de uma metrópole. Daí decorre que a integração das dimensões escalares e institucionais existentes e possíveis – local, municipal, estadual, regional, nacional, e hoje até mesmo mundial – implica também integrar as muitas faces da organização sócio-política e cultural para o desenvolvimento urbano e regional. O território e sua institucionalização são os elementos centrais do Plano Metropolitano, em torno dos quais as propostas de estudos, de ações e de organizações sociais e políticas, em suas diversas e distintas manifestações, devem se integrar para tratar das oportunidades e problemas identificados na escala e âmbito metropolitanos, no nosso caso, o

universo da Região Metropolitana de Belo Horizonte, que em certa medida abrange o Colar Metropolitano e territórios adjacentes.

Os territórios são e devem ser a instância privilegiada para pensar o Plano Metropolitano. Entretanto, isso não implica aceitar o "vício espacialista", e muito menos a existência de uma instância "físico-territorial" ou urbanística hegemônica na estruturação do espaço. No entanto, nas várias escalas presentes na Região e nos seus territórios, que se manifestam e se organizam em múltiplas formas socio-espaciais, a dimensão do espaço de vida deve ser predominante. Da vida cotidiana, pensada também como vida metropolitana, e nesse sentido o território ganha predominância como expressão concreta dos processos e formas socioespaciais acumulados, em curso e já anunciados como virtuais.

Para o morador da metrópole-capital, a vida metropolitana pode estar mais evidente no lazer de fim de semana, mas certamente está presente também nos serviços prestados e recebidos que suas relações com as periferias metropolitanas alimentam e complementam. De fato, visto da centralidade inquestionavel de Belo Horizonte, a vida metropolitana envolve, acima de tudo, diversões e serviços. Já para o morador dos outros municípios metropolitanos, além das questões relativas ao trabalho, serviços de saúde e possibilidades na educação e na economia como um todo a centralidade metropolitana pode significar também o espaço do desejo, da realização das possibilidades de uma vida mais ampla, de uma vida de "cidade metropolitana", que se agregue à valorização das identidades e possibilidades locais e subregionais.

A centralidade metropolitana é, certamente, o espaço da riqueza coletiva, do poder político e institucional, e o espaço da festa, expressão maior de uma comunidade regional. Por sua vez, o modelo centro-periferia dominante na RMBH (como na maioria das regiões metropolitanas brasileiras) é por definição desigual, hierárquico, excludente contemporâneo; ao contrário, a vida metropolitana carece de maior igualdade e harmonia, de hierarquias variadas e múltiplas, de um sentido de inclusão, de ampliação e de integração dos vários espaços sociais de trocas e convivências. A cidade metropolitana como um todo, isto é, a região pensada como uma cidade una e integrada, deve ser diversificada em suas riquezas e identidades, generosa nas oportunidades de auto-desenvolvimento, facilitadora da construção de coletividades e formadora de cidadãos além de, por certo, geradora de sujeitos para o planejamento da vida metropolitana coletiva.

O Plano deve, portanto, se pautar pelo futuro desejado, pela dimensão crítica e criadora do virtual, expressão de um futuro que já se anuncia no presente. Cabe identificar, promover e fortalecer os elementos virtuais que ora se apresentam como parte de um futuro desejado, e ademais, propor outros elementos e processos espelhados em experiências diversas ou indicados a partir da combinação do conhecimento técnico-científico e do senso comum, resultantes da observação crítica da vida cotidiana pelos técnicos e cidadãos.

O desafio que se colocou ao Plano como síntese referencial de um momento inicial de reconhecimento da realidade e propostas para sua transformação, e que se coloca ao Processo de Planejamento como prática socioespacial e político-institucional perene, é superar e integrar as várias instâncias setoriais que se apresentam isoladas na sua organização enquanto ações do poder público, ou mesmo, enquanto interesses manifestos de partes da comunidade metropolitana. Este é o grande esforço do planejamento urbano-regional, ainda que de difícil consecução, e mesmo, de proposição. Integrar instâncias, instituições, escalas, territórios e abordagens setoriais tem sido, historicamente, um dos grandes e principais desafios colocados ao planejamento como também, por certo, à intervenção consequente do Estado e da própria sociedade organizada.

Essa leitura metodológica quer mostrar, de forma mais detida, como o processo de estruturação do plano foi fundamental, compartilhando e consensuado como elementos centrais além da noção territorial para a redução das desigualdades socioespaciais da RMBH, a noção de uma solidariedade metropolitana da qual se emerge pela distinção de um sentido de *cidadania metropolitana* que contribua para a integração entre os seus 34 municípios, implicando maior coesão entre os mesmos, a sociedade civil e o Governo do Estado, integrando a RMBH com o espaço estadual e fortalecendo seu papel em Minas Gerais.

Neste contexto, a abordagem crítica enriquece o planejamento, justamente por se somar ao sentido analítico e funcional de um planejamento de caráter operacional e imediato. Ao se propor pensar a RMBH em sua totalidade – em transformação, e buscar construir processos voltados para a transformação social, econômica e ambiental, constroem-se soluções contemporâneas para regulação, decisões de investimentos, formas de organização social que privilegiem as diversidades e a construção de processos sociais emancipatórios. Portanto, neste planejamento metropolitano, a transformação social é meta central, e a sociedade organizada é parceira que detém conhecimentos importantes sobre sua própria produção e gestão do espaço/tempo, qualificando-se como sujeito e protagonista do seu

planejamento, fortalecendo assim o sentido horizontal das relações entre o saber tecnicocientífico e o saber popular que emana da vivência cotidiana. A troca de conhecimentos entre essas duas formas de pensar deve se fortalecer e convergir,[5] enriquecendo as buscas de soluções socialmente legitimadas e apropriadas. Assim, inclui também a construção de sujeitos cidadãos comprometidos com seu espaço de vida e com o sentido de pertencimento à metrópole. Segundo Friedmann (2007), o sentido da transformação social é o que melhor congrega e dá unidade ao planejamento para uma sociedade em crise, carente de laços de solidariedade e ameaçada por uma anomia social, incapaz de incluir seus membros na economia hegemônica e que aponta para níveis de degradação ambiental que já implicam ameaça à vida no planeta.

PRINCÍPIOS E DIRETRIZES DO PDDI

O objetivo do PDDI é construir um processo de planejamento metropolitano na RMBH envolvendo seus municípios, o estado de Minas Gerais, os órgãos federais ali atuantes, a sociedade civil organizada em seus movimentos sociais, associações empresariais e populares e também, complementarmente, os municípios que compõem o Colar e o Entorno Metropolitano. Trata-se de construir um processo perene de discussão, colaboração e integração de conhecimentos, no curto, médio e longo prazos, e de redes de informação que permitam a análise, a crítica e o monitoramento permanentes das múltiplas ações dos vários agentes que atuam no espaço e território metropolitanos. Este processo de planejamento implica na construção de um sentido de solidariedade e identidade metropolitanas, e também o (re)envolvimento das populações com seus territórios, suas comunidades, suas crenças, práticas e valores, tendo o respeito ao espaço da vida coletiva como um elemento central. O PDDI-RMBH foi pensado e construído como o marco inicial de um processo de planejamento integrador dos vários agentes e visões, devendo se transformar no principal instrumento referencial de ordenação, mobilização e articulação das ações no território ao longo do tempo.

O sentido crítico do Planejamento Metropolitano que se trabalha neste Plano, diagnosticou algumas oportunidades claras de melhoria, em um cenário de vantagens comparativas. O primeiro elemento seria a fraca competitividade, no espaço nacional e internacional, da RMBH levando-se em conta as potencialidades e experiências vivenciadas pelas outras regiões no Brasil. Assim sendo, a RMBH

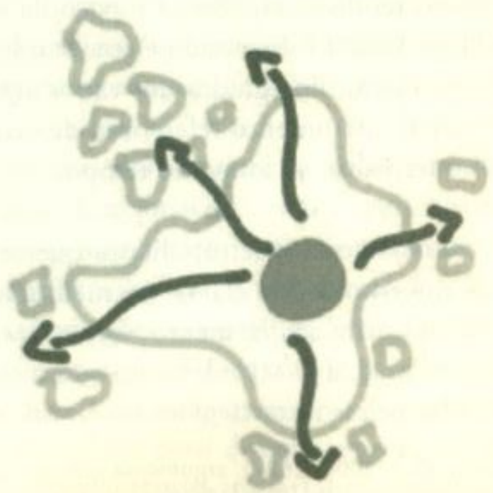
[5] Boaventura Souza Santos (2003, 2004, 2007), argumenta que, se a ciência moderna se pautou por um afastamento e clara distinção (e negação) do senso comum, a ciência contemporânea (ou pós-moderna) tem como finalidade aproximar o conhecimento científico do senso comum.

retrata a experiência mineira da qual vincula sua estrutura econômica em produtos primários com baixo valor agregado. Desta forma, isso leva a afirmar que o perfil econômico da RMBH se encontra desatualizado frente à dinâmica mundial e nacional que setores inovadores (alta tecnologia, tecnologia verde) se põem como agenda mais atual de um desenvolvimento econômico sustentável.

Outra característica descrita foi à centralidade excessiva de Belo Horizonte em detrimento dos outros 33 municípios, o que imputou em grande fragilidade do entorno metropolitano e dependência perante a capital do Estado, com algumas exceções como Betim e Contagem; a continuidade do modelo centro x periferia, mantendo a excessiva centralidade em BH (vide ilustração 8).

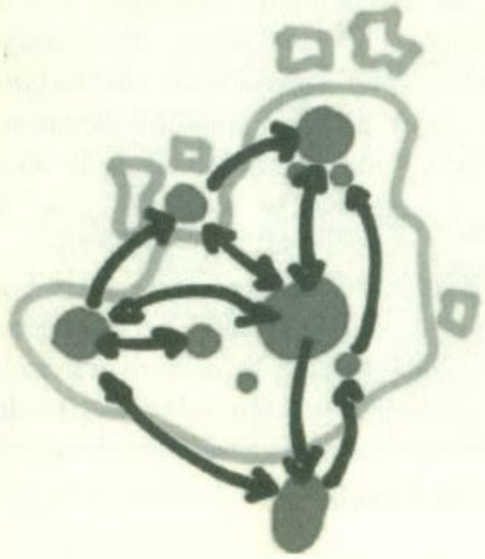
Na fase de diagnóstico do PDDI constatou-se que a atual distribuição das atividades econômicas na RMBH, bem como a configuração do sistema viário existente, promovem o aparecimento de áreas de influências muito desiguais. Observou-se que a grande maioria dos núcleos urbanos sofre forte influência de seus vizinhos mais fortes. Muitos deles, mesmo que distantes, sofrem forte interferência da capital Belo Horizonte, o que comprova que a configuração da malha rodoviária da RMBH, radial com eixos centrífugos que saem de Belo Horizonte, reforça a influência da capital sobre toda a região. Portanto, há uma situação atual uma metrópole monocêntrica e estendida, com seu sistema viário radio-concêntrico, conforme ilustração abaixo:

Ilustração 8 - Modelo Monocêntro de crescimento e desenvolvimento da RMBH



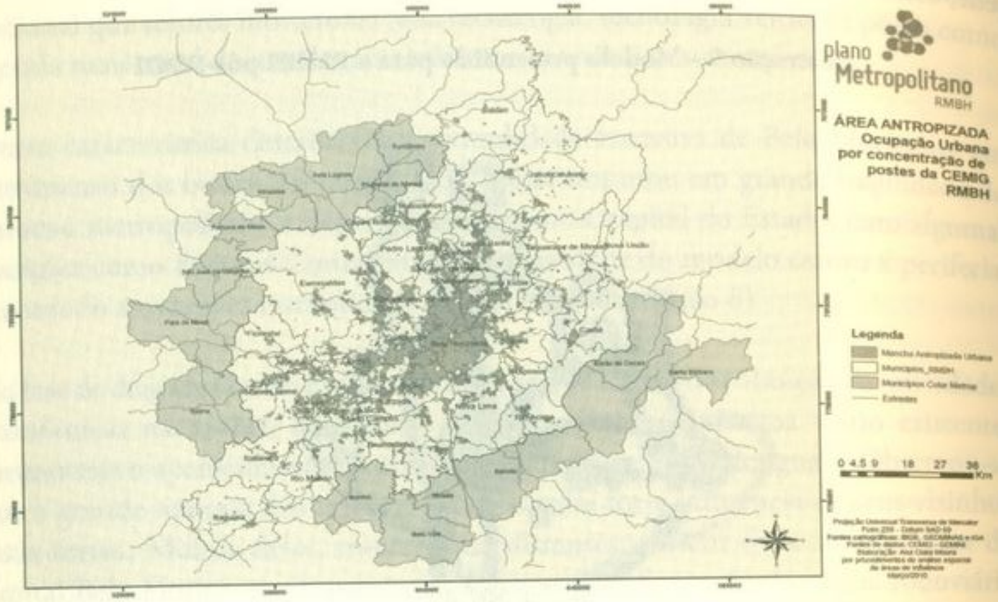
Contudo, o PDDI estabelece como diretriz a situação desejada de constituir BH como metrópole policêntrica e compacta, com um sistema viário organizado em rede, conforme ilustração abaixo:

Ilustração 9 - Modelo pretendido para a RMBH pós-PDDI



Nesse sentido, uma nova racionalidade metroplitana com a criação e/ou fortalecimento de centralidades urbanas em rede é fundamental, por via da promoção de melhor distribuição e descentralização do emprego, do comércio e dos serviços públicos e privados; redução da dependência em relação ao núcleo central; criação de oportunidades de desenvolvimento para áreas periféricas. Assim sendo a estratégia de descentralização concentrada se tornou uma possibilidade interessante pela descentralização sem continuidade da extensão periférica e fragmentada da mancha urbana, com adensamento e intensificação, principalmente no entorno das centralidades e ao longo dos principais corredores de transporte.

Ilustração 10 - Mancha Urbana da RMBH, segundo espacialização dos postes de iluminação pública na RMBH, 2010



Fonte: IBGE, GEOMINAS, IGA, CEMIG, GEMINI.

A RMBH passa por transformações de fundo graças às mudanças que afetam a economia, a sociedade e o Estado. Em seus espaços estão cifrados os modos de circulação e distribuição da riqueza; as mutações do trabalho e das formas de emprego e as legiões de excluídos do mercado de trabalho; a revolução tecnológica, os serviços de ponta e as fortalezas globalizadas da cidade; os grandes equipamentos de consumo, os circuitos ampliados do mercado e a privação de espaços e serviços urbanos.

A falta de uma concertação política e administrativa capaz de construir um sentido de rede entre estes municípios, criando incentivos cooperativos e colaborativos afetou decisivamente a articulação intrametropolitana e entre outras regiões. Uma estrutura concêntrica que constituiu estruturas de desigualdades sociais e de gestão que possibilitaram um acréscimo ou pulverização de formas de vulnerabilidades e pobreza em Regiões Periféricas ou nas "franjas" metropolitanas. Nesse contexto crescem a pobreza, o desemprego e a precariedade urbana com velhas e novas concentrações. A periferia não tem a desolação de trinta anos atrás, mas é cheia de ambivalências: trabalho precário, crescente integração no consumo de bens culturais e simbólicos, pobreza desvalida, sociedade de consumo, velhas e novas formas de clientelismos, práticas solidárias e negociação com máfias locais.

Em termos de renda *per capita* nota-se um ritmo de crescimento na última década com maior intensidade para as franjas mais pobres com significativa redução da pobreza, mas, ainda, com manutenção de um alto patamar de desigualdade de renda. Apesar do crescimento da renda há um hiato entre pobres e ricos na dimensão educacional com uma acentuada disparidade, principalmente, entre os níveis educacionais médio e superior. A permanência dessas condições induz os jovens mais pobres a uma inserção mais precarizada no mercado de trabalho determinada, em parte, pelas disparidades de acesso aos serviços educacionais e matização da desigualdade estrutural de renda. No aspecto longevidade, as condições sociais e econômicas precarizadas dos estratos sociais mais pobres roubam em torno de 03 anos a menos em sua expectativa de vida ao nascer (Prates *et al.* 2010).

Tais tendências na dinâmica territorial da RMBH, colocadas pelo aumento das desigualdades socioespaciais são vistas atualmente pelo planejamento com ênfase, e metas estratégicas de ação do Estado, vistas a mitigar os efeitos sobre a crescente perda de mobilidade urbana; a destinação e armazenagem dos resíduos sólidos, e o uso e ocupação do solo da metrópole, dado a dispersão concentrada das taxas de vacância (lote, habitações, terrenos), ou a irregularidade fundiária, por exemplo.

Nessa perspectiva, o conceito de cidadania proposto pelo Plano se articula de forma sinérgica com a construção de uma maior solidariedade entre suas partes constituintes – municípios, sociedade e o próprio Estado – como também na construção de mecanismos e instrumentos de cooperação metropolitana e intermunicipal. Portanto, o primeiro exercício de uma discussão sustentável de planejamento metropolitano deve transcender os limites tradicionais dos municípios, articulando-o as várias escalas de poder e de identidades e aprofundando-o nos mecanismos e processos de integração, cooperação e articulação supra-municipal, fortalecendo uma gestão colegiada e a uma colaboração no planejamento e execução dos serviços comuns e complementares, evitando duplicação de esforços, maximizando a eficácia no uso de recursos públicos e ampliando o atendimento e a inclusão da população metropolitana em seu conjunto. Ou seja, o Plano se baseia na busca por uma ampliação da integração e da inclusão da população metropolitana e o fortalecendo do sentido de justiça social e ambiental, reduzindo assim radicalmente as desigualdades sócio-espaciais e econômicas hoje agudizadas.

A inclusão e empoderamento de municípios e populações fragilizadas implicam na articulação dos vários projetos em disputa, como também numa inversão de

prioridades metropolitanas para políticas e investimentos públicos privilegiando o fortalecimento das periferias, o re-envolvimento das populações com suas culturas e práticas sócioespaciais e a valorização das várias identidades da Região Metropolitana; bem como as diversidades social, cultural e ambiental que marcam esse espaço metropolitano foram contempladas na medida que esses mais de cinco milhões de habitantes estão inseridos em um ambiente de complexo e pluridentitário, construindo uma sociedade plural e integrada, sustentável e politicamente ativa, consciente de suas potencialidades, orientada para si e capaz de produzir sujeitos coletivos para a construção de um futuro comum desejável, objetivo final de um planejamento metropolitano. Impõe-se, assim, a necessidade de construir um 'Novo Pacto Metropolitano', qual seja, um pacto de inclusão e de produção de um espaço metropolitano mais integrado social, econômica e culturalmente, que seja capaz de fomentar um sentido coletivo de cidadania metropolitana e que contribua efetivamente para fortalecimento da RMBH. A experiência de planejamento nos mostrou, e é recorrentemente resgatada, que a (re)integração de espaços e populações deixadas à margem é fundamental para o avanço do conjunto, podendo significar uma retomada sustentável de processos de crescimento e de integração em condições de crise.

Em consonância com o pressuposto de que as experiências inovadoras na gestão pública local têm incorporado a participação popular em diferentes graus e formatos, há um forte reconhecimento da importância da participação do cidadão na construção do Plano. Ou seja, uma das iniciativas mais avançadas para os governos locais é a promoção da participação cidadã e sua incorporação ao planejamento do futuro da cidade. É nessa perspectiva que se tentará avançar na construção da cidadania metropolitana envolvendo as comunidades locais, os movimentos sociais, a iniciativa privada e os poderes públicos da região metropolitana no processo participativo de elaboração do PDDI. E mais desafiadora será a delimitação desta escala participativa na construção deste planejamento de modo que se concilie as exigências técnicas inerentes à demanda de um planejamento metropolitano com as potencialidades, exigências e possibilidades das diferentes instâncias participativas.

Outra proposição é a recuperação do sentido de cidade, que conforme Lefebvre (1999, 2006) elucida a necessidade de um novo olhar sobre o centro urbano, ligado à noção de cidade citada acima (e da necessidade de seu resgate), onde o valor de uso publicamente aberto à apropriação é um elemento central, sem o qual esta idéia de cidade se esvazia, se transformando num tecido urbano ultra-fragmentado. O direito à cidade pode ser visto aqui como um direito à centralidade urbana e

ao valor de uso ali cristalizado, onde esta centralidade exerce um papel ligado ao exercício da cidadania – sem o qual este resgate da cidade faz pouco sentido. Este é um ponto de vista que permite uma compreensão do centro para além de sua funcionalidade econômica, enquanto espaço (vivido) da apropriação cotidiana, onde o encontro entre as dimensões da economia, da política, e da cultura se concretiza, permitindo também uma apreciação do papel do patrimônio histórico neste contexto. Um centro urbano desejado, deste modo, seria aquele com um forte elemento ligado ao valor de uso público, com a convivência harmoniosa e complementar entre suas diversas formas de apropriação, e gerando um espaço do encontro e do exercício da cidadania em suas diversas escalas (local, sub-regional ou metropolitana).

Esse processo implica a construção de um sentido de solidariedade e de identidade metropolitana, e também o (re)envolvimento das populações com seus territórios, suas comunidades, crenças, práticas e valores, além do respeito ao espaço de vida em suas várias manifestações. Tal proposta de planejamento implica também num "aprender fazendo" (*learning by doing*), uma vez que este processo se constrói necessariamente na práxis sócio-espacial e na construção política de uma prática coletiva comum, onde eventuais certezas apriorísticas formais perdem significado e podem servir apenas como referências a serem redefinidas, balizadas e requalificadas no processo, com os diversos agentes envolvidos.

Tendo como pressupostos a construção de um sentido de solidariedade e de identidade metropolitana, a inversão de prioridades voltada para a inclusão social, a valorização das diversidades e uma nova inserção econômica da RMBH, foram realizados estudos para subsidiar a elaboração de políticas e programas prioritários, contemplando projetos e ações estruturantes, e colaborando para a construção de um processo de planejamento metropolitano permanente, que oriente o Sistema de Gestão Metropolitano.

UMA REFERÊNCIA: A POLÍTICA METROPOLITANA INTEGRADA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O Plano Metropolitano parte do reconhecimento de que os processos metropolitanos e as dinâmicas locais, passados, presentes e projetados no futuro, têm rebatimentos territoriais claros que necessitam ser conhecidos e explicitados. O território metropolitano é, portanto, objeto central dos estudos e propostas por ser a manifestação espacial de distintos interesses e projetos de investimentos econômicos com impactos, implicações e transformações culturais,

sociais e ambientais, em permanentes processos de disputa. Consequentemente, a multiplicidade de agentes atuando nessas várias esferas e escalas exigiria uma concertação institucional ampla e abrangente, que reconheça a legitimidade das várias demandas e promova a mediação entre as diversas tensões e conflitos resultantes dessa disputa e que se manifestam e se (re)definem no universo socioespacial, isto é, na sociedade e no território. A articulação dessas dimensões socioespaciais e seus rebatimentos no território exigiu uma coordenação estreita e uma busca constante de integração dos vários aspectos da questão metropolitana, de modo a se buscar equacionar, nas múltiplas escalas de ação e esferas de decisão, problemas e soluções, agentes e instituições, para além das cidades e dos municípios, trabalhando com instâncias e escalas diversas nas formas de organização, apropriação e produção do espaço social e econômico. As questões ambientais, manifestas tanto no espaço natural quanto no espaço construído, são hoje também uma instância central para balizamento das ações planejadoras, das intervenções e das políticas públicas.

A proposição é de pleno uso do território como unidade de identificação e caracterização dos riscos sociais e população alvo da Política Metropolitana Integrada de Assistência Social - PMIAS, nas suas dimensões geográfica, sócio-econômica, demográfica e cultural – com vistas ao desenvolvimento de políticas de vigilância socioassistencial e ações de proteção social.

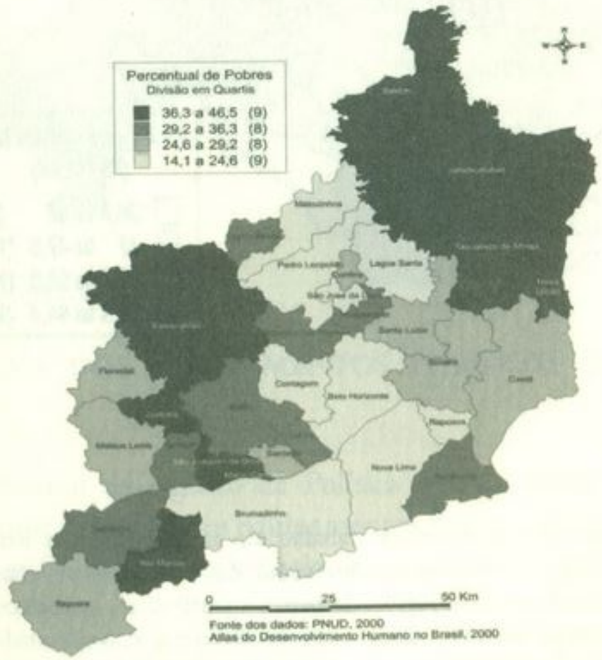
Assim, propõe-se tratar todos os cidadãos e seus problemas sociais, situados no mesmo território, de maneira integrada, o que demanda um planejamento e execução articulada dos programas, projetos e ações na área social. A busca dessa intersetorialidade transcende um único setor social e é a "articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações para alcançar um efeito sinérgico em situações complexas, visando o desenvolvimento social, superando a pobreza e exclusão social" (Junqueira & Inojosa 1997). Constitui-se, pois numa nova lógica para a gestão da RMBH, buscando superar a fragmentação das políticas sociais, considerando o cidadão na sua totalidade e proporcionando um acesso igual aos desiguais. A principal implicação da Intersetorialidade é a articulação do conjunto das organizações governamentais e não governamentais, profissionais e comunidades; bem como programas, projetos e serviços socioassistenciais com o objetivo de atenção integral das necessidades das populações vulneráveis.

ASPECTOS DA VULNERABILIDADE SOCIAL NA RMBH

A RMBH, como a quarta metrópole mais populosa do Brasil e uma concentração de 25% da população do estado de Minas Gerais, com o agravante que a metade dessa população vive na cidade de Belo Horizonte, vem experiementando um processo de periferização da população com o adensamento populacional de áreas situadas junto aos limites da capital.

A vulnerabilidade social, observada a partir dos indicadores de pobreza na RMBH com base nos parâmetros do PNUD,[6] apresenta-se com uma relativa diversificação territorial com uma tendência de ampliação radial a partir eixo urbano-industrial de Belo Horizonte, Contagem e Betim espraiando-se via municípios fronteiriços e periféricos, mas com maior concentração nos municípios de Rio Manso, Mário Campos, São Joaquim das Bicas, Juatuba, Esmeraldas, Nova União, Taquaraçu de Minas, Jaboticatubas e Baldim com uma variação da ordem de 36,3 a 46.5% de pobres (Ilustração 11).

Ilustração 11 - Percentual de Pobres na RMBH (PNUD & FJP 2000)

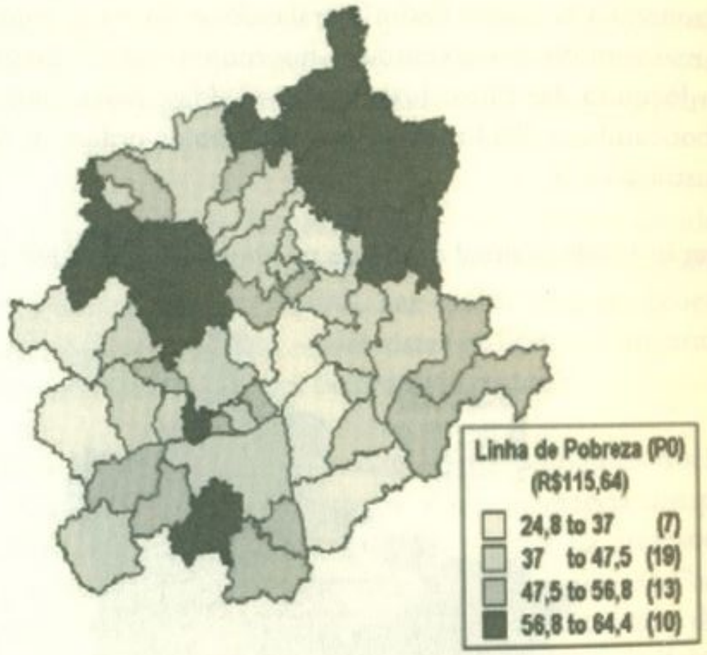


Fonte: PNUD, 2000.

[6] Com base no PNUD a linha de pobreza tem por parâmetro U$ 1,00 per capta/dia.

Em estudos desenvolvidos pelo Liberato (n.d.) já se observava na RMBH e colar metropolitano, um contingente expressivo de pobres, com 19 municípios apresentando mais de 50% dos residentes abaixo da linha de pobreza.[7] Os casos mais críticos são Nova União, Fortuna de Minas, Funilândia e São José da Varginha, com a participação da pobreza acima de 60% e, por outro lado, nas melhores situações estão Belo Horizonte, Nova Lima e Itaúna com menos de 30% dos residentes abaixo da linha de pobreza (Liberato n.d.).

Ilustração 12 - Linha de Pobreza na RMBH e Colar Metropolitano. (PNUD & FJP 2000)

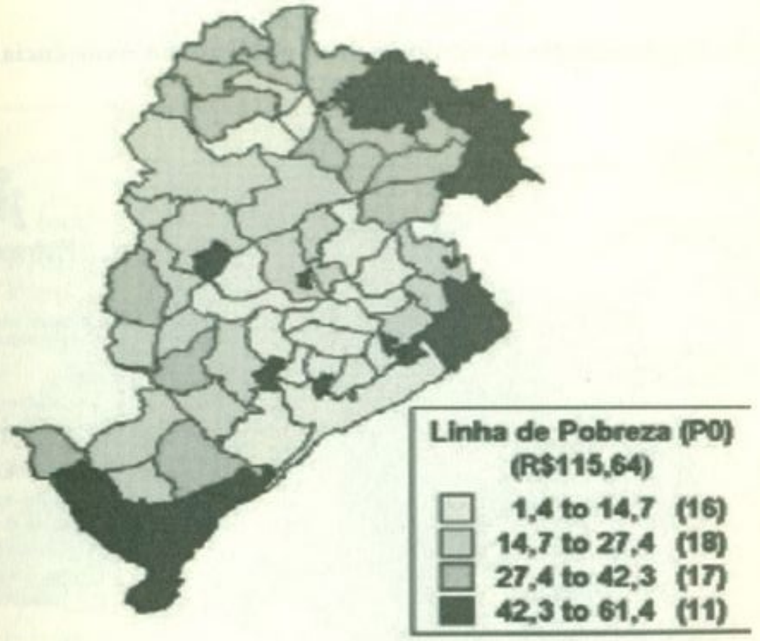


Fonte: PNUD, 2000.

[7] As linhas de pobreza empregadas nesse trabalho são as propostas por Rocha & Albuquerque (2003), que as estimaram com base na observação das estruturas de consumo alimentar das populações de baixa renda em várias regiões do país, e a partir disso, estabeleceram as cestas básicas capazes de atender, com os menores custos, as necessidades nutricionais médias em cada uma das regiões pesquisadas. Assim, aqueles com renda familiar *per capita* inferior ao valor estabelecido para suprir essas cestas básicas são considerados em situação de pobreza. O valor definido por esses autores como linha de pobreza para Belo Horizonte e Região Metropolitana é de R$115,64 a preços de julho de 2000. A fonte de dados é o último recenseamento disponível - o Censo Demográfico de 2000 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A análise desagregada para Belo Horizonte indica que a incidência da pobreza apresenta-se marcadamente nas regiões Norte, Nordeste, Sul e na região da Baleia, ao leste do Município, além dos "guetos" pobreza dentro da região centro-sul - que concentra as maiores rendas *per capita* do município - que seriam os aglomerados subnormais, ou favelas (Liberato n.d.), conforme demonstrado no Ilustração 13.

Ilustração 13 - Linha de Pobreza em Belo Horizonte, MG (PNUD & FJP 2000)



Fonte: Rocha & Albuquerque (2003).

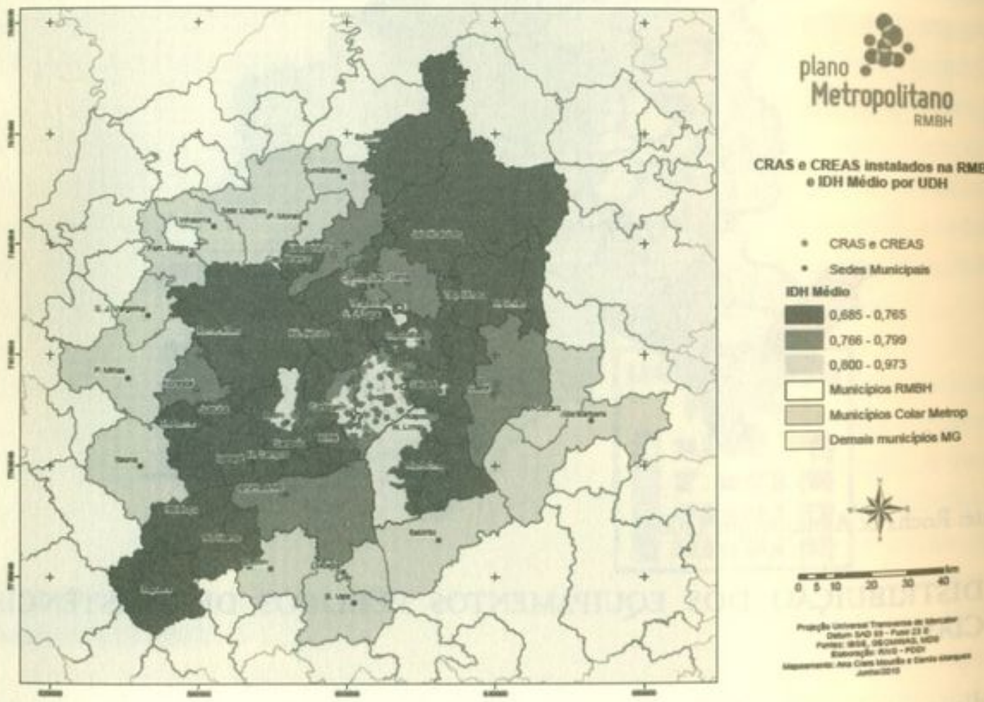
A DISTRIBUIÇÃO DOS EQUIPAMENTOS PÚBLICOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A dimensão territorial de registro da Política de Assistência Social na RMBH encontra sua melhor descrição nos equipamentos de uso coletivo disponibilizados na RMBH como os Centros de Referência de Assistência Social – CRAS[8] e Centro

[8] CRAS: Centro de Referência da Assistência Social é uma unidade pública estatal localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada ao atendimento socioassistencial de famílias. O CRAS é o principal equipamento de desenvolvimento dos serviços socioassistenciais da Proteção Social Básica. Constitui espaço de concretização dos direitos socioassistenciais nos territórios, materializando a política de assistência social.

de Referências Especializados de Assistência Social – CREAS[9] onde estão alocadas Programas, Projetos e Ações sócioassistenciais. A análise do ilustração 14 com a distribuição da Rede Socioassistencial pelo Índice de Desenvolvimento Humano - IDH mostra uma acentuada concentração de CRAS e CREAS na região central da RMBH e um relativa escassez desses equipamentos nos municípios peri-centrais, mesmo quando ponderado pela densidade populacional e indicadores de pobreza e vulnerabilidade social. Ainda, observamos que importantes áreas com IDH baixo contam apenas um equipamento e muitos municípios com nenhum CRAS/CREAS indicando um relativo vazio sócioassistencial.

Ilustração 14 – Espacialização de equipamentos públicos em Assistência Social pela RMBH, 2010

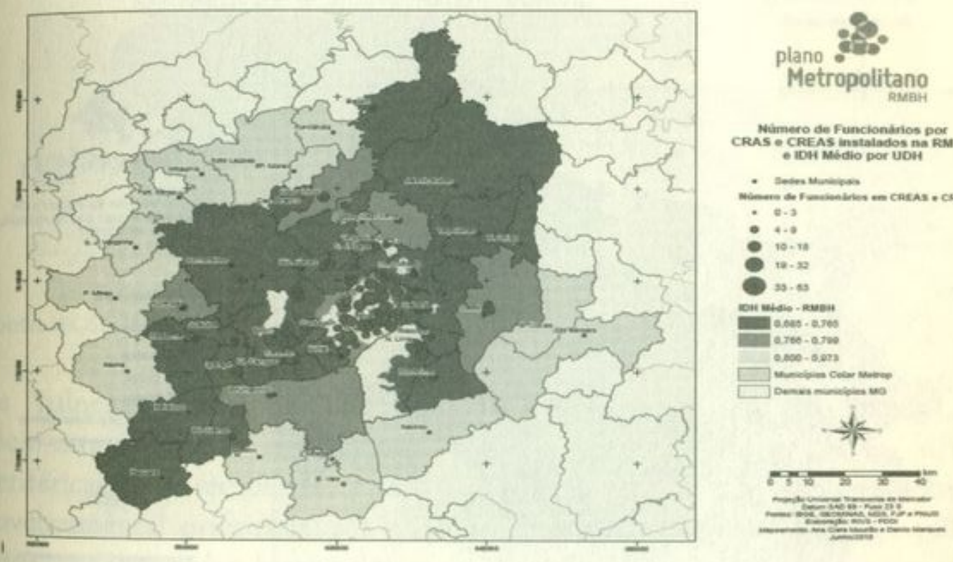


Fonte: IBGE, GEOMINAS.

[9] CREAS: O Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, integrante do Sistema Único de Assistência Social, constitui-se numa unidade pública estatal, pólo de referência, coordenador e articulador da proteção social especial de média complexidade, responsável pela oferta de orientação e apoio especializados e continuados a indivíduos e famílias com direitos violados, direcionando o foco das ações para a família, na perspectiva de potencializar e fortalecer sua função protetiva.

Para um melhor dimensionamento dos CRAS/ CREAS e os serviços prestados analisamos na ilustração 15 a distribuição desses equipamentos considerando a sua composição de recursos humanos por IDH. Apesar da heterogeneidade em termos de tamanho, ainda há uma expressiva concentração da rede de maior porte na região central da RMBH em detrimento dos demais municípios periféricos, onde o IDH é baixo com registro de piores indicadores de pobreza e vulnerabilidade social.

Ilustração 15 - Espacialização dos funcionários públicos em Assistência Social por municípios da RMBH, 2010



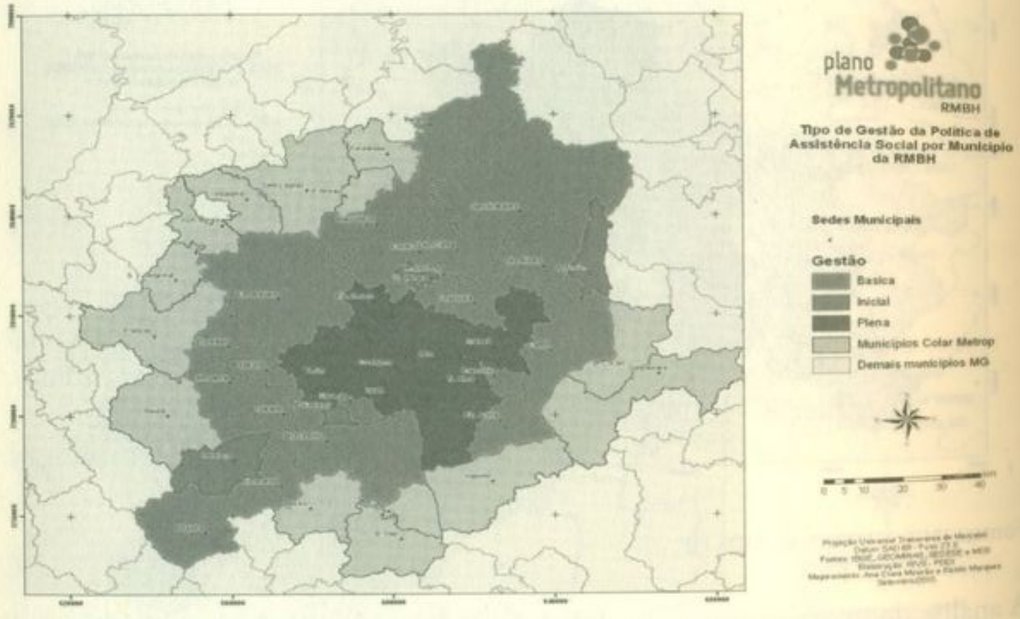
Fontes: IBGE, GEOMINAS, MDS.FJP.

A análise do investimento na qualidade da política de assistência social por meio do Índice de Gestão Descentralizada - IGD[10] repassado aos municípios pelo Ministério de Desenvolvimento Social – MDS mostra-se assertiva com maior

[10] O IGD é um índice que mede a qualidade da gestão municipal do Programa Bolsa Família e do CADÚNICO e garante o repasse mensal de recursos financeiros aos municípios que apresentam bom desempenho.O IGD foi criado para ajudar financeiramente os municípios no trabalho de identificação e atendimento às famílias mais vulneráveis. Para isso é preciso localizar as famílias em condição de pobreza e extrema pobreza, cadastrar essas famílias e manter os seus dados atualizados. Além disso, é preciso acompanhar saúde e educação daquelas que já recebem o Bolsa Família. Isto significa que cadastro e acompanhamento familiar devem receber a mesma atenção da Prefeitura com diferentes ações, de acordo com as características do município.

incentivo aos municípios com comprometimento mais significativo dão nível[11] e qualidade da Gestão na área de Assistência Social (ilustração 16 e 17). Assim observa-se na análise comparada entre as ilustrações que há uma importante correspondência entre os municípios com gestão básica (Peri-centrais) e o elevado grau de investimento do IGD, atestando a assertividade desse incentivo seletivo aos municípios. Cabe ressaltar, que não há uma ponderação dessa correspondência que considere os indicadores de pobreza e vulnerabilidade social dos municípios e nem uma análise pormenorizada da necessidade de serviços socioassistenciais de básica, média e alta complexidade.

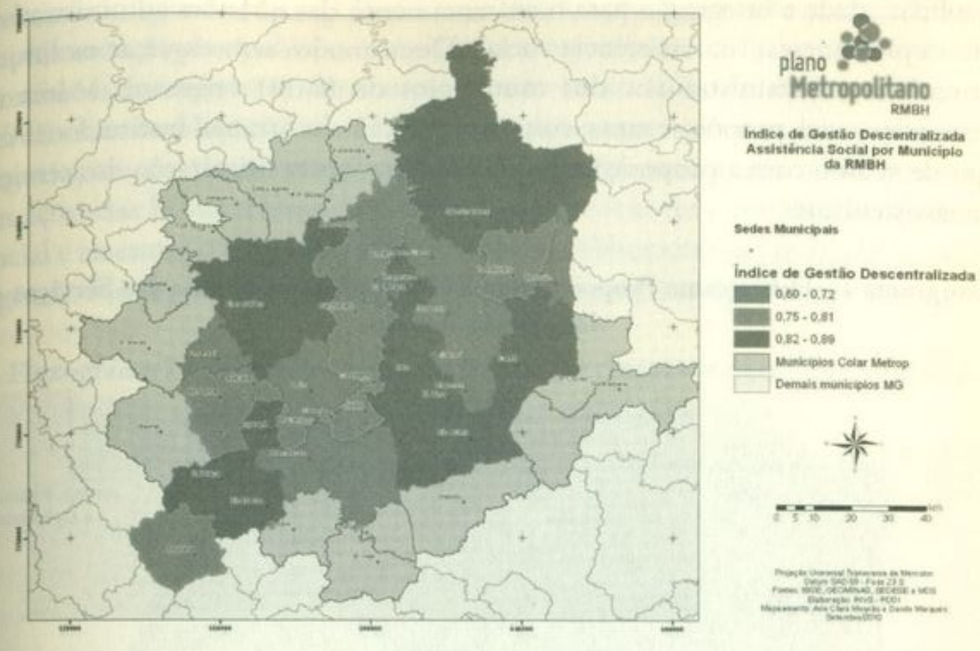
Ilustração 16 - Tipo de Gestão da Política de Assistência Social, por município da RMBH, 2010.



Fonte: IBGE, GEOMINAS, SEDESE.

[11] De acordo com a NOB/SUAS/2005, na Gestão Inicial serão habilitados os municípios que não se enquadrarem na gestão básica ou plena, receberão recursos da União conforme a série histórica. Na Gestão Básica o município assume a gestão da proteção social básica na Assistência Social, devendo o gestor, ao assumir a responsabilidade de organizar a proteção básica em seu município, prevenir situação de risco por meio de desenvolvimento de potencialidades e aquisições. Na Gestão Plena o município tema gestão total das ações de Assistência Social, sejam elas financiadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social ou através de outras fontes (Vanzetto 2005).

Ilustração 17 - Índice de Gestão Descentralizada, por município da RMBH, 2010



Fonte: IBGE, GEOMINAS, SEDESE.

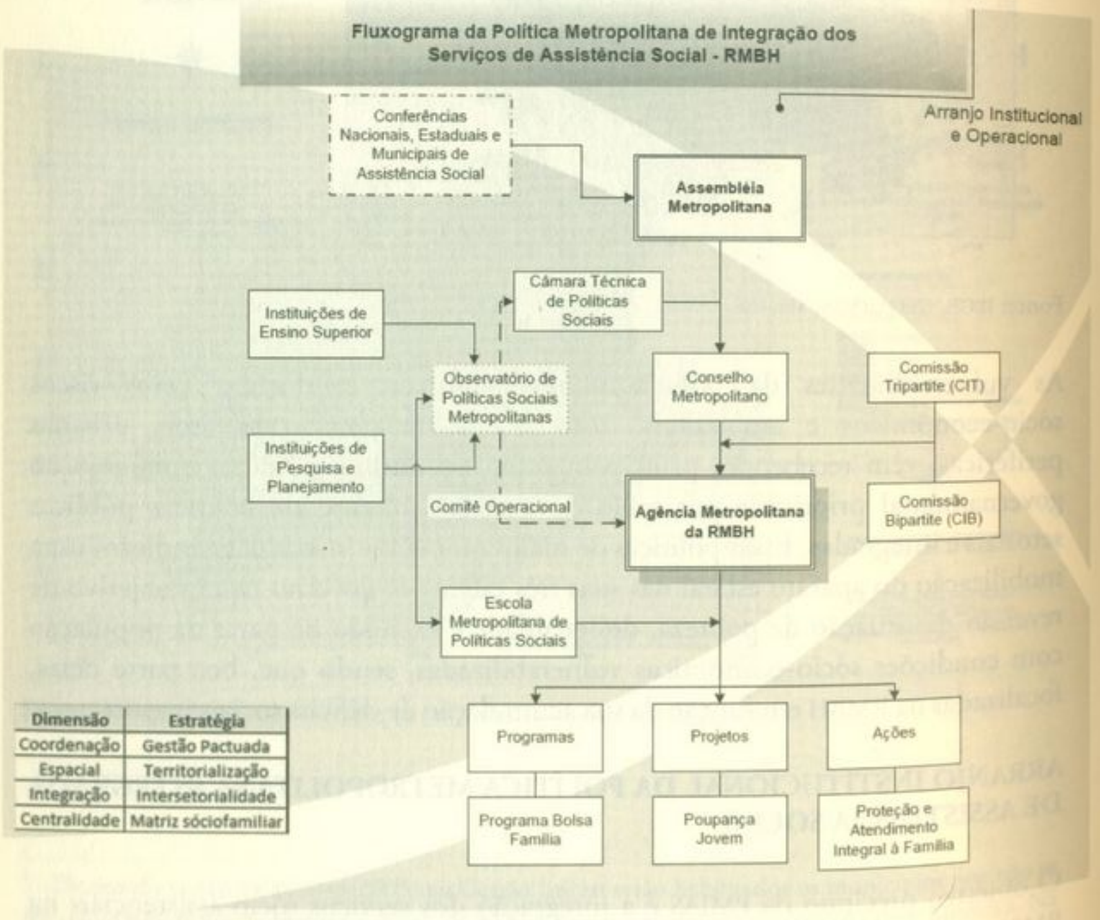
As vulnerabilidades da população metropolitana produzidas pelos riscos sócio-econômicos e ambientais, com maior incidência nas áreas urbanas periféricas, vêm recebendo, principalmente, nas últimas décadas, uma atenção governamental prioritária por meio do desenvolvimento de políticas públicas setoriais e integradas. Essas políticas de maior ou menor intensidade indicam uma mobilização do aparato estatal nas suas três esferas de governo com o objetivo de reversão da situação de pobreza, desigualdade e exclusão de parte da população com condições sócio-econômicas vulnerabilizadas, sendo que, boa parte delas, focalizadas na RMBH em função da sua acumulação de déficits sociais importantes.

ARRANJO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA METROPOLITANA INTEGRADA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O objetivo precípuo da PMIAS é a integração dos serviços sócio-assistenciais na RMBH, o que passa a exigir uma nova racionalidade institucional- operacional que leve em consideração a lógica metropolitana plasmada pela convergência de interesses e recursos para o pleno desenvolvimento social do cidadão metropolitano. Assim, propõe-se um arranjo institucional com a incorporação de

uma nova racionalidade metropolitana para a transposição dos limites geográficos e políticos dos municípios integrantes da RMBH numa perspectiva de promoção da solidariedade e integração para o enfrentamento das questões administrativas e de implementação da assistência social. Deste modo, sem esgarçar os limites normativos e administrativos dos municípios da RMBH referentes à área de assistência social propõe-se uma complementação do arranjo institucional em vigor de acordo com a proposição do Fluxograma 2 para otimização dos serviços socioassistenciais.

Fluxograma 1 - Fluxograma Proposto para a Política Metropolitana dos Serviços de Assistência Social.

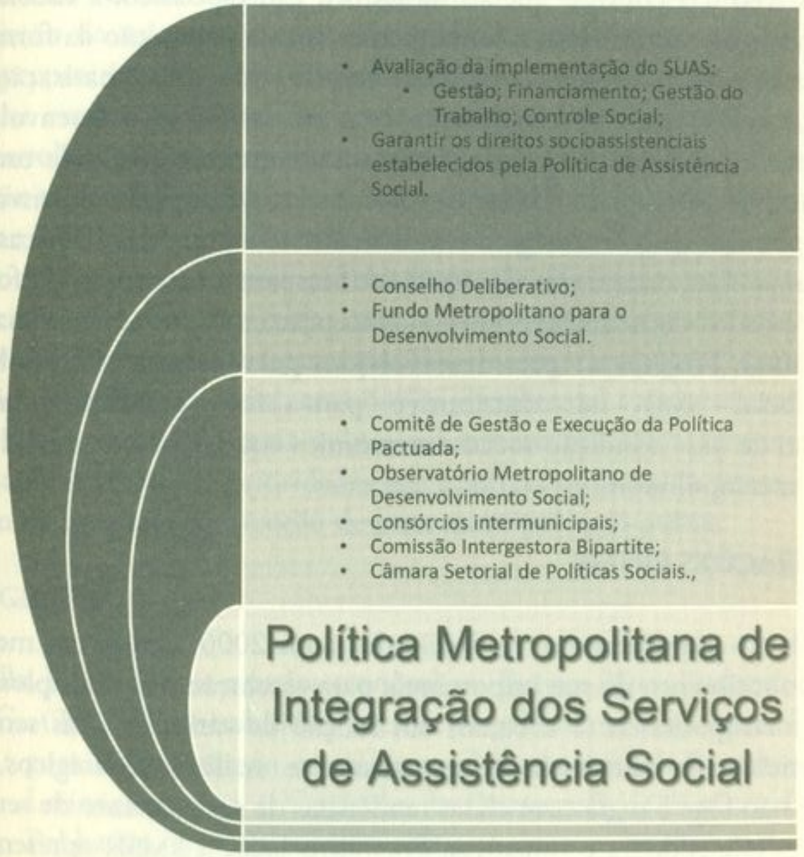


Fonte: elaboração própria (2010).

A proposição desse novo arranjo institucional-operacional vincula ao Conselho Metropolitano a Câmara Técnica de Políticas Sociais com a função de assessorar

aos conselheiros na deliberação das diretrizes do Plano Metropolitano de Políticas Sociais e, em específico de Assistência Social. O Comitê de Políticas Sociais associado a Agência Metropolitana assumirá funções gerencial-operacionais para implementação das políticas sociais e, em específico, da Assistência Social. As Comissões Intergestoras Biparatite (Estado-Municípios da RMBH) e Tripartite (União-Estado-Municípios da RMBH) apresentam as mesmas funções de negociação e pactuação entre as esferas de governo com o objetivo de integração das ações das Políticas Sociais no espectro da RMBH e, em específico da Assistência Social e assessora o Conselho para orientar as deliberações das políticas sociais e a Agência Metropolitana em questões gerencial-operacionais (Fluxograma 2).

Fluxograma 2 - Abrangência das Instâncias Participativas para Concertação da PMAS



Fonte: elaboração própria (2010).

A inovação desse novo arranjo institucional – operacional reside na proposição de criação de uma inteligência da área de políticas sociais e, em específico da

Assistência Social propondo o Observatório e a Escola Metropolitana de Políticas Sociais e/ou Políticas Públicas. Essa proposição corrobora a tendência de forte continuidade e transversalidade que embasa o PDDI, na medida em que se caracteriza como uma "carta de intenções" visando o desenvolvimento integrado da RMBH e está composto de elementos de transcendência institucional, transbordando à exclusiva participação e funções públicas dos órgãos governamentais com a incorporação da área privada, 3º. Setor, sociedade civil, dentre estas, as universidades públicas e privadas. Nessa direção, considera-se estratégico a constituição de um Observatório de Políticas Sociais composto pelas universidades, institutos de pesquisa e planejamento e outros para a produção, armazenamento e análise de informação na área social por meio do desenvolvimento de estudos, consultorias, assessorias, pesquisas e outros. O Observatório municiará ao Conselho, Agência e Escola Metropolitanos de dados, informações e análises para orientação das Políticas Sociais na RMBH. Em específico, a Escola Metropolitana terá uma função educacional-técnica com a promoção da formação de especialistas, técnicos, servidores públicos e outros com a sistematização de treinamentos, cursos, *workshops*, seminários etc., inclusive com o desenvolvimento da educação à distância. Em suma, interessa a sustentabilidade de uma *massa crítica* na RMBH, como foco na área de Assistência Social, para o desenvolvimento de um planejamento estratégico e informado no campo das Políticas Sociais. Ou seja, uma clara orientação técnica-científica para a promoção da formação, análises e estudos contribuindo para a concepção, monitoramento e avaliação dos Programas, Projetos e Ações desenvolvidos pelo Sistema Metropolitano de Proteção Social – SMPS - não contributivo - para a efetiva erradicação da pobreza e promoção de uma condição social e econômica equitativa e de qualidade para o cidadão metropolitano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A retomada do planejamento, no inicio dos anos 2000, ocorre em meio a um baixo reconhecimento da sua importância para resolução dos múltiplos desafios das áreas metropolitanas (e urbanas) em função de várias décadas sem efetivo reconhecimento da relevância desses estudos e análises estratégicos, e Belo Horizonte não foge à regra com claras tendências de agravamento de seu quadro vigente de desigualdades e injustiças. Por outro lado, a RMBH apresenta ainda condições vantajosas na sua articulação socioespacial, ambiental e cultura, quando comparada com outras regiões metropolitanas do país e assim, seu fortalecimento nessas áreas, implicando maiores e melhores níveis de sustentabilidade e inclusão sócio-ambiental, pode contribuir para lhe garantir condições competitivas

favoráveis face ao contexto metropolitano nacional e ao perfil econômico de vanguarda que se pretende implantar nesta Região.

Assim, um *Novo Pacto* pode redefinir processos de inclusão e colaboração metropolitana, construindo mecanismos de redistribuição da riqueza, inclusive através da integração de processos tributários, a exemplo de experiências já em curso no Estado de Minas Gerais como um todo, como também a criação e ampliação de fundos de financiamento, entre outros mecanismos de distribuição de recursos indutores de políticas.

A experiência do PDDI- RMBH proporciona uma nova visão teórica e estratégia metodológica para o desenvolvimento do Planejamento Metropolitano. As inovações aqui apresentadas simbolizam a possibilidade de pensar a conurbação com o franco reconhecimento da cidadania metropolitana numa perspectiva de produção de valores e comportamentos integradores e solidários. O diagnóstico-propositivo das disparidades sociais, econômicas e culturais com suas respectivas expressões humanas e territoriais que constrangem a perspectiva de um desenvolvimento metropolitano sustentável, indica a possibilidade de reestruturação territorial com criação de novas centralidades e uma distribuição mais equânime dos serviços públicos de interesse comum. O propósito é vislumbrar novos horizontes com a promoção do desenvolvimento de regiões metropolitanas visceralmente comprometidas com a justiça social e a qualidade de vida dos seus metropolitas e para isso, em específico no caso da RMBH, é indispensável a superação do apartheid social, econômico e ambiental a que está submetido há décadas a sua população mais vulnerável investindo, sistematicamente, numa estratégia de inversão de prioridades das políticas públicas de interesse comum por meio da imediata construção de uma metrópole pró-pobre.

BIBLIOGRAFÍA

Boudeville, J. (1969) Los espacios econômicos. Buenos Aires: Eudeba. 259 p.

Busso, G. (2002) Vulnerabilidad sociodemográfica en Nicaragua. Un desafío para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). División de Población. Santiago de Chile. 86 p.

Christaller, W. (1966 (1933)) Central Places in Southern Germany. Translated by C.W. Baskin. Englewood Cliffs: Prentice-Hall. 143 p.

Correa, R. L. (1997) Trajetórias Geográficas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 302 p.

Cunha, J. M. P. (2006). (ed.) Novas metrópoles paulistas: população, vulnerabilidade e segregação. Campinas: Unicamp. 278 p.

Friedmann, J. (1987) Planning in the public domain: from knowledge to action. Princeton, NJ: Princeton University Press. 341 p.

Friedmann, J. (2007) The uses of planning theory: a bibliographic essay. (Prefácio à tradução em farsi do livro Planning in the Public Domain) Disponível em <www.planung-neu-denken.de>, Acesso em: 02/10/2009.

IPEA. (2000) Caracterização e tendência da rede urbana do Brasil: redes urbanas regionais – Sul. Brasília, Brasil. 206 p.

Junqueira L. A. P, INOJOJA. R.M (1997). Desenvolvimento social e intersetorial em São Paulo: A cidade solidária. São Paulo, FUNDAP. 284 p.

Lefebvre, H. (1999) A revolução urbana. Belo Horizonte: Editora UFMG. 241 p.

Lefebvre, H. (2006) O direito à cidade. São Paulo: Centauro. 389 p.

Liberato, Vânia Cristina (N.D.) Linhas de indigência e pobreza para belo horizonte, RMBH e colar metropolitano. CEDEPLAR – UFMG. 30 p.

Lösch, A. (1954) The Economics of Location, 2nd ed., trans W. H. Woglom with the assistance of W. F. Stolper (New Haven, CT). 167 p.

Massey, D. (1991) global sense of place. In: Marxism Today, June. 13 p.

Massey, D. (1991), "Las regiones y la Geografía", in Ramírez Velázquez, B. R. (comp.), Nuevas tendencias en el análisis regional, Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco, México, 23-31p.

Minas Gerais (2010) Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI – RMBH): RELATÓRIO FINAL, volume i; Produto 6 – Relatório de Definição das Propostas de Políticas Setoriais, Projetos e Investimentos Prioritários, (prelo). 5421 p.

MONTE-MÓR, R. L. (2009) Texto-Guia da Campanha Urbanicidade. IN: Sedru/CREA-MG. Caderno Metropolitano I – A (re)construção da RMBH. O papel do empreendedor na produção do espaço metropolitano sustentável. Belo Horizonte: Sedru/CREA_MG. (pp. 10-18).

PERROUX F. (1950) "Economic Spaces: Theory and Applications." *Quarterly Journal of Economics*, 64(1): 89–104.

PRATES, M. F; MARQUES, M. L. A.; NOGUEIRA, O. J. O. (2010) Aspectos do desenvolvimento humano na Região metropolitana de Belo Horizonte: análise comparada com o Estado e Belo Horizonte. Cadernos BDMG, 20. Belo Horizonte: BDMG. p. 5-112.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO & FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. (2000) Atlas do Desenvolvimento Humano dos Municípios Brasileiros.

Ribeiro, Luiz Cesar de Q. A. (2004) "Metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito". In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Q. (Org.) Metrópoles. Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo : Rio de Janeiro : FASE. p.17-40.

Rocha, S., ALBUQUERQUE, R. C. (2003) Geografia da pobreza extrema e vulnerabilidade à fome. Estudos e Pesquisas nº 54, Rio de Janeiro, Brasil. 20 p.

Santos, B. S. (2003) Introdução a uma ciência pós-moderna. 4. ed. Rio de Janeiro: Graal. 213 p.

Santos, B. S. (2004) Conhecimento prudente para uma vida decente: "um discurso sobre as ciências" revisitado. São Paulo: Cortez. 136 p.

Santos, B. S. (2007) Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social. São Paulo: Boitempo. 475 p.

Santos, M. (1996) Urbanização brasileira. São Paulo: Hucitec. 127 p.

Santos, M. (2009) A natureza do espaço. São Paulo: Edusp. 342 p.

Sedru & CREA-MG. (2009) Caderno Metropolitano I – A (re)construção da RMBH. O papel do empreendedor na produção do espaço metropolitano sustentável. Belo Horizonte: Sedru/CREA_MG. 59p.

Sedru & CREA-MG. (2010) Caderno Metropolitano II – A (re)construção da RMBH. O papel do empreendedor na produção do espaço metropolitano sustentável. Belo Horizonte: Sedru/CREA_MG. 236p.

Sedru. (2009) Termo de referência para contratação de serviços técnicos especializados para elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI da RMBH. Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana/Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano, Belo Horizonte, Brasil. 89 p.

Sen, A. (2000) Desenvolvimento como Liberdade. São Paulo: Companhia das Letras. 345 p.

Souza, J. M.; TEIXEIRA, J. G. (1994) Gestão do espaço: metrópole e ordem local – a experiência de Betim. Anais do XVIII Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu. 17 p.

Souza, M. L. de. (2006) Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 22 p.

Vanzetto, Antonia Alves (2005) O Sistema Único de Assistência Social e a centralidade na família. Anais do 2º Seminário Nacional Estado e Políticas Sociais no Brasil. UNIOESTE – Campus de Cascavel. 20 p.

Os serviços de rádio e televisão no Brasil: um estudo à luz dos 20 anos da constituição da República de 1988

Luciana Moraes Raso Sardinha Pinto

INTRODUÇÃO

Não obstante sua relevância, os serviços de rádio e televisão constituem tema pouco abordado pela doutrina jurídica no Brasil. No período compreendido entre a promulgação da Constituição da República de 1988 – CR/88, há mais de duas décadas, e os dias atuais, verificam-se mutações na legislação, na tecnologia, na forma de fiscalização e, mais, na regularização de maioria das denominadas *rádios piratas*, com o consequente aparecimento das rádios comunitárias, dentre outras.

Sobressaem demandas de eficiência e ética em relação ao Estado; a sociedade, ainda que paulatinamente, vem melhor compreendendo e assimilando a nova ordem jurídica, isto é, o Estado Democrático de Direito expresso no preâmbulo e nos artigos 1º, 3º e 5º da Constituição da República de 1988; cresce a expectativa de nova geração de direitos humanos que garanta a segurança na vida comunitária, e de um Estado que favoreça a participação de todas as classes sociais.

Desta forma, a conscientização popular, proporcionada pela gama de informações vindas, sem sombra de dúvidas, do avançado alcance dos meios de comunicação, exerce pressão, cada vez maior, sobre o funcionamento do Estado e controla as ações dos dirigentes ao exigir transparência, eficiência e legitimidade em sua conduta. Surge o controle social, em que a participação popular se faz presente. Multiplicou-se o número de cidadãos, organizações privadas e de voluntários que exercem fiscalização paralelamente às instituições públicas criadas para esse

fim, o que exige, cada vez mais, planejamento, transparência e eficiência da Administração Pública; conforme se extrai da mensagem do então Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo, Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra (2002) no XVI Congresso Brasileiro de Direito Administrativo, realizado na cidade de Fortaleza:

> Para bem cumprir sua nobre missão, o jurista tem de voltar os olhos para a realidade brasileira, procurando identificar os problemas que nela vicejam, de modo a dotar o ordenamento jurídico dos instrumentos legais indispensáveis à solução dos mesmos [...]. Com razão se diz que o jurista que não viver o seu tempo passará sem ele.

É, pois, com inspiração e fascínio que o tema da prestação dos serviços de rádio e televisão, no Brasil, à luz dos 20 anos após a promulgação da CR/88, nos impulsiona a desenvolver este estudo.

CONCEITOS REFERENTES AOS SERVIÇOS DE RÁDIO E TELEVISÃO

Necessário evidenciar, preliminarmente, alguns conceitos empregados ao longo do texto, considerando a especificidade do tema. Para tanto, iniciaremos com o vocábulo de significado mais amplo, passando depois para o de significado mais restrito.

Segundo João Victório Pareto Neto (1981: 114, 384, 432), em seu *Dicionário de Telecomunicações*:

> **Comunicação** consiste na transmissão e/ou recepção de informações, sinais ou mensagens. É toda forma de exteriorização do pensamento, isto é, comunicação é a correspondência entregue pelo carteiro, é o olhar, o gesto.
>
> **Telecomunicações** é a comunicação à distância pelo telefone, rádio, telégrafo, isto é, qualquer transmissão emissão ou recepção de signos, sinais escritos, imagens, sons ou informação de qualquer natureza, empregando-se qualquer sistema eletromagnético (transmissão elétrica por fio, transmissão radioelétrica, ótica, etc.) ou combinação desses diversos sistemas.
>
> **Radiodifusão** é o serviço de telecomunicações destinado à transmissão de sons (radiodifusão sonora) ou à de sons e imagens (tv) que deve ser recebido, em nosso país, livre e gratuitamente pelo público em geral.

Conforme a *Enciclopédia e Dicionário Ilustrado*, de Antônio Houaiss (1999: 1556):

> **Telecomunicação** é comunicação à distância. Emissão, transmissão ou recepção de sinais, sons ou mensagens por via elétrica ou eletrônica (fio, telefonia, rádio, radiotelegrafia, televisão, radar). Serviço que agrupa todas as transmissões e processos de localização eletrônicos.

A Lei n. 9.472/97 – Lei Geral de Telecomunicações, em seu art. 60, estabelece que serviço de telecomunicações é o conjunto de atividades que possibilita a oferta de telecomunicação; e, no § 1º, que telecomunicação é a transmissão, emissão ou recepção, por fio, radioeletricidade, meios ópticos ou qualquer outro processo eletromagnético, de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de outra natureza.

O Código Brasileiro de Telecomunicações – CBT, Lei n. 4.117 de 1962, dispõe, em seu art. 6º, que, quanto aos fins a que se destinam, as telecomunicações se classificam em serviço de radiodifusão, destinado a ser recebido direta e livremente pelo público em geral, compreendendo radiodifusão sonora e televisão.

Segundo o *Glossário de Informática, Radiodifusão e Telecomunicação*, de Chabalgoity e outros (2001:107):

> **Radiodifusão** é modalidade de telecomunicação que irradia programas com finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas (noticiosos, entrevistas, comentários, entretenimento, publicidade, avisos e assuntos de utilidade pública, entre outros) a serem, livremente, recebidas pelo público em geral. Pode ser sonora ou de sons e imagens.

Como podemos observar, a palavra comunicação apresenta significado mais amplo que abrange os demais: telecomunicação e radiodifusão. Por sua vez, o conceito de telecomunicação engloba o de radiodifusão, mais específico, em que identificamos dois serviços, o de rádio e o de televisão, objeto do presente artigo.

O rádio e a televisão constituem, indubitavelmente, importantes meios de comunicação de massa, e neles os direitos fundamentais da liberdade de expressão e do direito à informação devem realizar-se.

Para Georges Burdeaux (1972: 307), têm "uma missão de serviço público", o que justifica, em seu entender, intervenção mais eficaz do que o simples controle do Estado normalmente atribuído às liberdades públicas.

Também para Chabalgoity e outros (2001:107),

> O serviço de radiodifusão (rádio e televisão) compreende a Modalidade de telecomunicação que irradia programas com finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas (noticiosos, entrevistas, comentários, entretenimento, publicidade, avisos e assuntos de utilidade pública, entre outros, a serem recebidos pelo público em geral. Pode ser sonora ou de sons e imagens.

Aqui, chamamos a atenção para o disposto no art. 6º, letra d, do CBT, Lei nº 4117/62 – em vários dispositivos recepcionado pela Constituição de República de 1988 –, que classifica os serviços de radiodifusão como aqueles destinados a serem recebidos direta e livremente pelo público em geral.

É de se ressaltar que tais veículos ocupam, necessariamente, um espaço público, porque utilizam as ondas hertzianas emitidas no espaço radioelétrico que constitui um bem comum do povo. Nada mais justo, então, que o exercício dessas atividades, quaisquer que sejam seus titulares, submeta-se, no regime democrático, ao controle do povo, quer diretamente, quer por meio de seus representantes legítimos.

Importa destacar a diferença dos termos referidos na citação supra, vejamos: por *noticioso* entende-se aquilo que dá notícia, que dá ciência acerca dos fatos – exemplo: resultado de jogo de futebol; por *informativo*, dados concretos sobre pessoas ou fatos da realidade presente e passada, dados acerca de alguém ou de algo; por *educativo*, aulas, cursos, conferências, lições – exemplo: telecurso de 2º grau; por *cultural*, relativo ou próprio da cultura – exemplo: desfile de carnaval; e por *artístico*, música, escultura, pintura, bailados, cantos – exemplo: apresentação de ópera.

BREVE HISTÓRICO DOS SERVIÇOS DE RÁDIO E TELEVISÃO NO BRASIL

No Brasil, a primeira linha telegráfica foi inaugurada em maio de 1852, subordinada ao Ministério da Justiça, e a elaboração da primeira lei brasileira de telecomunicações se deu em 1860, Decreto Imperial n. 2.614, de 21/06/1860.

Somente em 1858, o telégrafo foi aberto ao público em geral, antes permitido apenas para atendimento das necessidades do Império.

No ano de 1872, o Brasil ligou-se à Europa por cabos submarinos, entretanto, não havendo condições de arcar com a continuidade de tal empreendimento, ocorreu a chamada abertura ao capital externo, e a Western and Brazilian Telegraph Company começou a operar no Brasil, permitindo a instalação de um sistema telegráfico doméstico e externo.

O Brasil foi uma das primeiras nações a se utilizar do telefone, isto devido à visita de D. Pedro II a Nova York quando da comemoração da Independência dos EUA em 1876; ao retornar, o Imperador ordenou a instalação de uma linha telefônica na Quinta da Boa Vista – residência da família imperial no Rio de Janeiro –, que se deu em 1877.

Nos anos seguintes, expressivo número de companhias estrangeiras recebeu permissão para instalar linhas telefônicas em diversas partes do Rio de Janeiro e Niterói, revelando que, no Governo Imperial, houve significativa evolução na área de comunicação, quando também o Brasil se tornou membro da União Telegráfica Internacional, por meio do Decreto n. 6.701, de 1º de outubro de 1877, aderindo assim à Convenção de S. Petersburgo, de 1875.

Em 7 de setembro de 1922, a população do Rio de Janeiro celebrou com entusiasmo a primeira transmissão de sons à distância. O evento se deu na comemoração do centenário da Independência do Brasil, ocasião em que muitos ouviram o discurso proferido pelo então Presidente da República, Epitácio Pessoa, graças à Companhia Westinghouse que instalou uma emissora, cujo transmissor, de 500 watts, localizou-se no alto do Corcovado. Durante alguns dias, as óperas produzidas no Teatro Municipal do Rio de Janeiro foram transmitidas diretamente, o que, certamente, causou muito impacto no público.

No ano seguinte, em 20 de abril de 1923, era inaugurada a primeira estação de rádio no Brasil, a Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, sob a inspiração dos professores Roquette Pinto e Henrique Morize, pioneiros da radiodifusão brasileira. Naquele mesmo ano, também era inaugurada a Rádio Clube de Pernambuco, em 17 de outubro,[1] além do surgimento de outras estações em todo o país. Afirma Octávio Vampré que os mineiros tiveram a sua primeira emissora em 1924, a Rádio Clube de Belo Horizonte, cujo prefixo internacional era SQIH.

[1] Há controvérsia entre os autores com relação à data de instalação da Rádio Clube de Pernambuco. Alguns pesquisadores, como Saint Clair Lopes, afirmam que a mencionada emissora foi inaugurada em 1923; outros, como Gisela Swetlana Ortriwano, citam a data de 6 de abril de 1919, o que daria à mesma o título de primeira emissora instalada no Brasil.

A década de vinte, então, marca o surgimento e a proliferação do rádio em nosso país, a exemplo dos principais países do mundo.

Nos anos trinta, o serviço de rádio sofre grande transformação. No primeiro diploma legal sobre a radiodifusão, o Decreto n. 21111, de 1º de março de 1932 – que regulamentou o Decreto n. 20 047, de março de 1931 –, o rádio é definido como "serviço de interesse nacional e de finalidade educativa" (art. 11).

Afirma Gaspar Vianna que, na verdade, esse decreto – que define, em seu art. 3º, a natureza de cada um dos serviços de radiocomunicação – representa a primeira consolidação das leis de telecomunicações do Brasil, tendo inúmeros de seus dispositivos copiados, literalmente, pelo Código Brasileiro de Telecomunicações – Lei n. 4.117/62.

De grande importância para o histórico do Direito de Telecomunicações, o Decreto n. 21.111/32 permitiu a publicidade, autorizando a veiculação da propaganda pelo rádio limitada a 10% (dez por cento) de sua programação – art. 73 letra a. A popularização do veículo implicou a criação de um elo entre o indivíduo e a coletividade, e o rádio comercial mostrou-se capaz não apenas de vender produtos e ditar modas, como também de mobilizar massas.

Os anos quarenta constituem a chamada *época de ouro* do rádio brasileiro. Em 1942, dá-se o surgimento da primeira radionovela, *Em Busca da Felicidade*, levada ao ar pela Rádio Nacional do Rio de Janeiro, cujo gênero prolifera-se, rapidamente, fazendo parte da programação da maioria das emissoras da época e dos anos seguintes. Verifica-se também a especialização de algumas atividades do serviço, por exemplo, a Rádio Panamericana de São Paulo, a partir de 1947, passa a ser chamada de Emissora dos Esportes; além do surgimento do radiojornalismo, merecendo destaque o *Repórter Esso*, o *Grande Jornal Falado Tupi* e o *Matutino Tupi*.

Em 1950, termina a *época de ouro* com a chegada da televisão, que vai buscar no rádio seus primeiros profissionais, imita seus quadros e atrai a publicidade. Entretanto, aos poucos, o serviço de rádio vai encontrando novos rumos – trocar astros e estrelas por discos e fitas gravadas, novelas pelas notícias e brincadeiras de auditório pelos serviços de utilidade pública – e buscando atender às necessidades regionais, principalmente em nível de informação, mas é na eletrônica que encontra seu mais forte aliado. O transistor permitiu ao rádio explorar plenamente seu potencial, com uma comunicação ágil, noticiosa e de serviços, dando-lhe sua

principal arma de faturamento – é possível ouvir o rádio a qualquer hora e em qualquer lugar.

Ainda na década de quarenta, surgiram as primeiras emissoras em Frequência Modulada – FM, fornecendo *música ambiente* para assinantes interessados em ter som apropriado ao tipo de ambiente, desde melodias suaves para hospitais e residências até música alegre e estimulante para indústrias e escritórios.

A primeira emissora brasileira a explorar este tipo de serviço foi a Rádio Imprensa do Rio de Janeiro, e a pioneira a operar exclusivamente em ondas de frequência modulada foi a Rádio Difusora de São Paulo – FM. A possibilidade de transmissão em Ondas Médias – OM com estéreo, o denominado AM-Stéreo, constitui outra evolução tecnológica, uma vez que pode se conciliar som de melhor qualidade (compatível com o da FM) com o alcance que a emissora AM permite.

Nos últimos anos, as emissoras de FM perfazem número significativo em todo o país, cada uma delas, acentuadamente, especializada em um público. No início, voltadas, exclusivamente, para a programação musical, agora, algumas emissoras começam a dar ênfase à programação mais falada, buscando reencontrar o diálogo com o público. Atualmente, de modo geral, o rádio brasileiro aproximou-se de um ideário muito simples e até comprometedor culturalmente: mais faturamento com menos gasto.

O Brasil foi um dos primeiros países do mundo a ter televisão, sendo o primeiro da América Latina. O grande pioneiro da televisão brasileira é o jornalista Assis Chateaubriand, que se lança, em 1948, ao desafiante projeto de implantar a televisão no Brasil, após a consolidação da maior organização jornalística de seu tempo, composta por dezenas de jornais e emissoras de rádio.

Em setembro de 1950, instalou-se a primeira estação de televisão em nosso país, a TUPI DIFUSORA, PRF 3, Canal 3, em São Paulo; depois, em janeiro de 1951, a TV TUPI, Canal 6, no Rio de Janeiro. Em 1955, em Belo Horizonte, surge a TV Itacolomy; em 1959, a TV Piratini, em Porto Alegre.

Na década de 60, outras regiões recebem também suas emissoras: TV Brasília, na Capital Federal; TV Rádio Clube, em Recife; Itapoam, em Salvador.

O pioneirismo de Assis Chateaubriand era obra de um homem à frente de seu tempo, que defendia a integração e o registro de nossos valores nacionais,

obstinação presente até mesmo na escolha dos logotipos das emissoras. Seu relevante trabalho foi definido, com bastante propriedade, pelo Presidente Juscelino Kubstscheck, na *Revista ABERT* (1990:30),[2] quando da inauguração da nova Capital:

> Lamento a ausência aqui do amigo Assis Chateaubriand. O grande cacique deveria estar aqui hoje, junto às câmeras, para ver de perto suas realizações maravilhosas, os seus sonhos ousados de grandeza e progresso, as suas idéias pioneiras. Graças à TV de Assis Chateaubriand, o Centro-Sul do país está vendo a inauguração de Brasília.

Também as palavras do sociólogo Gilberto Freyre traduzem, com fidelidade, a figura exponencial de Chateaubriand, cuja memória, ideais e conquistas não se podem perder no tempo:

> Devem-lhe muito todos os brasileiros. Tanto os do Rio Grande do Sul, como os do Amazonas. Tanto os de São Paulo, como os da Bahia. Tanto os de Minas Gerais, como os de Pernambuco. Tanto os dos estados grandes, como os dos estados pequenos. Tanto os que cultivam a uva, como os que plantam café. Tanto os que desenvolveram indústrias, como os que produzem artes. Tanto os que se dedicam às ciências, como os que criam literaturas. Que sendo todos essenciais ao Brasil, todos existiriam para Assis Chateaubriand como indispensáveis ao desenvolvimento das várias atividades, das várias energias brasileiras num conjunto vigorosamente nacional.

No dizer do jornalista Carlos Eduardo Lins da Silva (1990: F1), nos últimos quarenta anos do século XX, a televisão substituiu o futebol entre os motivos de orgulho para o sentimento nacionalista brasileiro; se antes o Brasil era o país do futebol, hoje é o país da televisão. Afirma que, apesar da TV brasileira ser desprezada por boa parte dos intelectuais, ela atingiu um excelente padrão, comparável ao que se vê nos Estados Unidos e Grã Bretanha, países tidos como os que possuem melhor qualidade de TV. Ignorar a televisão brasileira do final do século vinte significa renunciar a conhecer o próprio país.

A TV brasileira possui uma das maiores redes do mundo, e é alto o índice de exportação de nossas novelas para todos os continentes, como também é expressivo o número de estações de radiodifusão ativadas no Brasil.

[2] Revista ABERT, Brasília, n. 55, p. 25, ago. 1990.

CODIFICAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES NO DIREITO BRASILEIRO – LEI N. 4.117 DE 27 DE AGOSTO DE 1962

O Código Brasileiro de Telecomunicações – Lei n. 4.117/62 é uma lei extensa pelo detalhamento acerca das atividades do setor, tornando difícil isolar a legislação específica sobre a radiodifusão sonora e de sons e imagens.

> O Código Brasileiro de Telecomunicações – Lei 4.117 de 27 de agosto de 1962 – possui uma singularidade: é o único na história da República Brasileira, em que prevaleceu, na sua inteireza, a vontade soberana do Congresso Nacional, isto é, os 52 (cinqüenta e dois) vetos apostos pelo Presidente da República, por ocasião da sanção, foram, à unanimidade, rejeitados (VIANNA, 1976: 140).

O código subsistiu, intacto, por cinco anos. Em 1967, em razão das mudanças havidas no sistema jurídico brasileiro, foram editados diversos diplomas legais que viriam a revogar, expressa ou implicitamente, vários dispositivos do documento básico das telecomunicações do país.

O Decreto-Lei n. 236/67 alterou, significativamente, o Código Brasileiro de Telecomunicações, modificando 42 (quarenta e dois) dispositivos em um total de 129 (cento e vinte e nove) artigos. As principais alterações foram referentes a infrações (cassação, suspensão e multa); ao processo administrativo (defesa, pedido de reconsideração, recurso hierárquico e prazos); aos crimes de telecomunicações (violação e instalação irregular de equipamentos); as formas de extinção de concessões e permissões (perempção e caducidade) e a gravação de programas de radiodifusão.

Em 20 de maio de 1963, foi aprovado o Decreto n. 52.026 – Regulamento Geral para execução de Lei n. 4.117/62 (CBT); a 31 de outubro daquele mesmo ano, foi aprovado o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão – Decreto n. 52.795/63.

A Lei n. 4.117/62 – Regulamento Geral, o Decreto n. 52.026/63 e o Decreto n. 52.795/63 – Regulamento dos Serviços de Radiodifusão – apesar de uma série de outros decretos, leis, resoluções e decisões que os modificam – continuam sendo a legislação básica sobre a radiodifusão brasileira. Com a promulgação da Constituição da República em 1988 e a criação da ANATEL, significativas alterações foram introduzidas, conforme o indicado a seguir, no entanto, urge a necessidade de elaboração de um novo código de regulamentação das telecomunicações.

SINGULARIDADE DOS SERVIÇOS DE RÁDIO E TELEVISÃO

Conforme mencionado, serviço de rádio e televisão é uma modalidade dos serviços de telecomunicações, destinado à transmissão de sons e de sons e imagens, por ondas radioelétricas, direta e livremente, recebidos pelo público em geral – art. 83 do Decreto nº 97057, de 10 de novembro de 1985, que deu nova redação ao regulamento geral para a execução da Lei nº 4117/62.

As frequências e os canais de rádio e televisão, de exclusividade da União, são padronizados, internacionalmente, por ratificação de convenção entre os países membros da União Internacional de Telecomunicações (UIT). O registro das frequências de alcance internacional é feito no International Frequency Register Bureaux (IFRB), junta internacional de registro de frequências.

Sendo o espectro radioelétrico finito e limitado, faz-se necessária uma criteriosa distribuição de canais, evitando-se, assim, interferências nas comunicações.

À União, por outro lado, compete a exploração desses serviços (art. 21, XI e XII, da CR88), a qual pode outorgar a particulares o seu uso (art. 21, inciso XII, a, da CR/88), a qual se dá por meio de concessão e de permissão.

Cumpre-se observar que ao particular é transferido o direito de uso da frequência e do canal, que não pode ser negociado. A substituição das pessoas componentes da sociedade detentora da outorga (transferência indireta) ou mesmo da pessoa jurídica (transferência direta) pode ocorrer, mediante autorização do poder concedente, mas, nestes casos, poderão ocorrer transações normais de direito comercial, ou seja, transferência de cotas ou ações de determinada sociedade. Compra-se e vende-se e, ao final, transfere-se capital social, acervo e patrimônio, e não a frequência, ou canal, que continua vinculado à União, considerado bem público, porque se outorga o direito do uso do canal ou frequência sem exclusividade.

A regulamentação dos serviços de rádio e televisão encontra, no Direito Administrativo, seus princípios gerais, mas normas específicas dão aspecto peculiar e atípico à exploração desses serviços, no tocante aos conceitos dos institutos da concessão, permissão e licitação do serviço.

O INSTITUTO DA CONCESSÃO

No conceito de Bandeira de Mello (1987:35), concessão é

> ato complexo através do qual o Estado atribui a alguém o exercício de um serviço público e este aceita prestá-lo em nome do Poder Público sob condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Estado mas por sua conta, risco e perigos,"remunerando-se pela cobrança de tarifas diretamente dos usuários do serviço e dando garantia de equilíbrio econômico financeiro.

Do mesmo modo, Cretella Júnior (1988:1499) apresenta os traços específicos da concessão de serviços públicos, a saber:

(a) existência de relação jurídica entre a Administração (federal, estadual ou municipal) e o administrado – pessoa jurídica de direito privado, pela qual a primeira incumbe a segunda da gestão de um serviço público; (b) tal incumbência é específica, não genérica, pois o Poder Público aprecia a idoneidade da pessoa a quem transfere as atividades e (c) é feita por determinado tempo, que pode ser prorrogado; d) o serviço público concedido é desempenhado pelo concessionário, que o executa no próprio nome; e) a Administração delega ao concessionário o direito ao exercício de certos e determinados poderes – e não os próprios poderes públicos, que são indelegáveis – o que possibilita tomar uma série de medidas necessárias ao desempenho cabal e integral da incumbência; f) os riscos advindos pela efetiva realização do serviço público concedido são de responsabilidade exclusiva do concessionário; g) o concessionário, ao invés de receber diretamente do Estado o pagamento pelo desempenho dos serviços públicos, recebe dos usuários ou utentes as respectivas quantias em dinheiro, quando da utilização dos serviços oferecidos, ou seja, as chamadas tarifas, em vigor durante o prazo da concessão e não alteráveis, de modo unilateral, pela empresa concessionária.

É importante notar que não existe tarifa na exploração dos serviços de rádio e televisão, não havendo garantia do equilíbrio econômico financeiro, razão pela qual se faz destaque das posições doutrinárias de Bandeira de Mello e Cretella Júnior.

A única garantia que o poder concedente oferece ao particular é o prazo de dez anos, para a radiodifusão sonora, e de quinze, para a radiodifusão de sons e imagens.

A nosso ver, por não haver tarifa, os serviços de rádio e televisão não podem ser considerados serviços públicos, uma vez que não existe serviço público sem tarifa, sendo, pois, de utilidade pública. Tal interpretação se coaduna com o dispositivo constitucional que distingue os serviços de radiodifusão do elenco dos serviços públicos de telecomunicações – art. 21, item XII, letra a –, enumerados no inciso XI do mencionado artigo 21, e com os conceitos vigentes na Lei nº 4 117/62, que, no particular, não foi revogada pela Constituição de 1988.

Além da concessão, vale-se o Estado de outra modalidade de prestação indireta de serviços públicos, utilizando-se do instituto da permissão do serviço público.

O INSTITUTO DA PERMISSÃO

Permissão, segundo a definição de Bandeira de Mello (1987:59),

> é ato unilateral e precário, intuitu personae, através do qual o Poder Público transfere para alguém o desempenho de um serviço de sua alçada proporcionando, à moda que faz na concessão, a possibilidade de cobrança de tarifas dos usuários. O Poder Público pode outorgar gratuitamente a permissão ou conferi-la a título oneroso, hipótese em que o permissionário deverá pagar-lhe uma retribuição pelo desfrute daquela situação jurídica.
>
> O Estado vale-se da permissão justamente quando não deseja constituir particular em direitos contra ele, mas apenas em face de terceiros. Pelo seu caráter precário, é utilizada, normalmente, quando o permissionário não necessita adotar grandes capitais para o desempenho do serviço, isto é, tem lugar nas hipóteses em que a possibilidade de revogação unilateral a qualquer tempo e sem qualquer indenização – que é característica da permissão – não acarreta consequências econômicas desastrosas para o permissionário.

Na lição de Cretella Júnior, as permissionárias de serviço público – paralelamente às concessionárias – também configuram processos descentralizantes por colaboração, diferindo das concessionárias quanto ao instrumento jurídico da outorga, isto é, a transferência; no caso das concessões, é concretizada em base contratual; na hipótese da permissão, a outorga é dada por meio de simples ato administrativo unilateral.

Entretanto, é forçoso reconhecer que, agredindo a natureza do instituto, a Administração, por vezes, outorga permissão a prazo certo, fundada em dispositivo

de lei que lhe autorize o procedimento. Conclui-se que a pseudopermissão rege-se por regras análogas às da concessão. Este é o caso da exploração dos serviços de rádio e televisão. As impropriamente chamadas permissões não são outorgadas a particulares a título precário, elas preenchem requisito normal da concessão, o prazo certo, incompatível com a precariedade.

Com relação ao prazo certo, é importante ressaltar que, segundo a doutrina, as concessões, quando por prazo certo, situam-se na faixa intermediária entre trinta e cinquenta anos.

Não obstante, em oposição a tal tendência, pacífica em toda doutrina, as concessões para a exploração do serviço de radiodifusão sonora obedecem ao prazo inicial de dez anos, enquanto, para o serviço de televisão, o prazo é de quinze anos (art. 223, §5º, da CR/88).

O artigo 5º, itens 1, 3 e 21, do Decreto nº 52.795/63 – Regulamento dos Serviços de Radiodifusão estabelece que:

> 1) Autorização – É o ato pelo qual o Poder Público competente concede ou permite a pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, a faculdade de executar e explorar, em seu nome ou por conta própria, serviços de telecomunicações, durante um determinado prazo.
> 3) Concessão – É a autorização outorgada pelo poder com- petente a entidades executoras de serviços de radiodifusão sonora de caráter nacional ou regional e de televisão.
> 21) Permissão – É a autorização outorgada pelo poder com- petente a entidades para a execução de serviço de radiodifusão de caráter local.

Assim, a autorização seria classificada como gênero; e concessão e permissão, como espécie. Desta maneira, na execução dos serviços de radiodifusão, temos autorização/concessão e autorização/permissão.

> O art. 6º do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, combinado com os artigos 29 e 32 do Decreto nº 88.067/83 – que deu nova redação ao mesmo regulamento –, estabelece a competência para outorga.
> Art. 6º À União compete, privativamente, autorizar, em todo o território nacional, inclusive águas territoriais e espaço aéreo, a execução de serviços de radiodifusão.

> § 1º É atribuição do Presidente da República a outorga de concessões para a execução de serviços de televisão de radiodifusão sonora regional ou nacional.
> § 2º Compete ao CONTEL – Conselho Nacional de Telecomunicações:
> a) outorgar permissões para a execução de serviços de radiodifusão sonora local; (...)

O Decreto nº 88.067/83 altera os dispositivos do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão:

> Art. 29. É prerrogativa do Presidente da República outorgar concessões a uma das entidades que se habilitarem ao edital.
> Art. 32 É prerrogativa do Ministro das Comunicações outorgar permissão a uma das entidades que se habilitarem ao edital.

Desta forma, é atribuição do Presidente da República a outorga de concessões para execução de serviços de televisão e de serviços de radiodifusão sonora regional e nacional; e é competência do Ministério das Comunicações a outorga de permissões para a execução de serviços de radiodifusão sonora local.

Como se verifica, as diferenças entre os institutos de concessão e de permissão para exploração dos serviços de rádio e televisão são mínimas.
Na lição de Villegas Basavilbaso (1952:425),

> El permiso y la concesíon son instituciones diferentes, tienem fisionomia propria, y la existencia del primero e de la segunda no depende del nomem iuris con que el legislador las domine. E a la natureza del acto la unica que ha de tenerse en cuenta para su calificación jurídica.

No nosso entender, os conceitos de concessão e de permissão dos serviços de rádio e televisão se confundem em seu conteúdo, objeto e natureza, pouco importando o erro de *nomem iuris*. A permissão para exploração dos serviços de radiodifusão sonora, feita pelo prazo de dez anos, é, em verdade, uma modalidade da concessão e, por ser assim, deve sujeitar-se ao direito aplicável às concessões.

Pode-se concluir que os institutos da concessão e da permissão para exploração dos serviços de rádio e televisão têm conteúdo diverso do que lhes é reconhecido pela teoria jurídica, uma vez que não há tarifas e, ainda, que os conceitos se confundem.

Grifa-se aqui o quadro de atipicidades identificadas na normatização dos serviços de rádio e televisão em comparação a outros serviços também de natureza pública. Os §§ 4º e 5º do art. 223 da Lei Magna Federal ressaltam essas atipicidades em relação às demais concessões e/ou permissão.

No § 5º, está previsto o prazo determinado para a concessão dos serviços de televisão – radiodifusão de sons e imagens –, que é de quinze anos, e também o prazo determinado para a concessão e permissão dos serviços de rádio – radiodifusão sonora, que é de dez anos; nesse sentido, não há que se falar em precariedade da permissão, pois a precariedade não se afina com o prazo certo, determinado.

Ademais, é de se ressaltar, por oportuno, que também não se aplica aos serviços de rádio e televisão a possibilidade de revogação unilateral de outorga, uma vez que o cancelamento por cassação da outorga desses serviços, tanto na concessão quanto na permissão, necessariamente, passa pelo crivo do Poder Judiciário, na forma do disposto no § 4º do art. 223 da CR/88, consoante será tratado com mais detença no item seguinte.

Feitas as considerações acerca da particular natureza jurídica dos serviços de radiodifusão, passa-se a verificar o controle sobre esses serviços e, após, a sua singularidade.

O CONTROLE EXERCIDO PELO PODER EXECUTIVO

Diferentemente dos veículos de comunicação impressos (revista, jornal), cuja exploração não depende de autorização, conforme o § 6º do art. 220 da Constituição da República Brasileira de 1988 – CR/88, citado abaixo, a exploração dos serviços de rádio e televisão depende de autorização do Poder Executivo (Ministério das Comunicações) e da ratificação pelo Poder Legislativo (Congresso Nacional), ou seja, trata-se de ato complexo sujeito à interveniência de dois poderes para surtir efeito no mundo jurídico.

> Art. 220 (CR/88). A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo, não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.
>
> § 6º A publicação de veículo impresso de comunicação independe de licença de autoridade.

Antes da nova ordem institucional vigente, para que a delegação da outorga fizesse efeito no mundo jurídico, não se fazia necessária a ratificação pelo Congresso Nacional. Também para sua renovação, o Poder Legislativo não era consultado.

De igual modo, a legislação brasileira não previa a necessária intervenção do Poder Judiciário, na hipótese de cassação da outorga, cuja participação era bastante tímida, pois, na ordem institucional então vigente, vigorava um Estado interventor, em que o conceito de discricionariedade era amplo, quase intocável, não se cogitando questionar os motivos e os fins do ato administrativo.

Assim, o referido ato de outorga não era um ato complexo como hoje se apresenta, eis que não era possível pensar sobre a intervenção dos Poderes Legislativo e Judiciário para a sua eficácia legal. Por outro lado, também os sistemas de controle eram muito débeis.

A Constituição da República de 1988 determinou novos controles e limites à competência do Poder Executivo sobre as outorgas de radiodifusão e, assim, estabeleceram-se as necessárias participações do Poder Legislativo – para a eficácia da outorga e de sua renovação (§ 2º e § 3º do art. 223 da CR/88) – e do Poder Judiciário – para seu cancelamento (§ 4º do art. 223 da CR/88). Consoante este último dispositivo constitucional, a apreciação do Poder Judiciário não é facultativa e sim obrigatória.

COMPETÊNCIA DO MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES E DA AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - ANATEL

Importante esclarecer, a respeito do controle sobre a outorga dos serviços de rádio e televisão, as atribuições que couberam ao Ministério das Comunicações e as que ficaram a cargo da Anatel.

A Emenda Constitucional nº 8/95 alterou a redação do artigo 21 da CR/88, abaixo, quando se desmembraram os serviços de radiodifusão dos demais serviços de telecomunicações e se previu a criação do órgão regulador, no caso a Anatel.

Art. 21 (CR/88). Compete à União:

(...)

XI – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá

sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;

XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens; (...)

Compete ao Ministério das Comunicações a elaboração dos editais de concorrência, sua publicação, divulgação e acompanhamento de todas as etapas do certame. O Ministério das Comunicações tem aberto os editais dos serviços de rádio e televisão na modalidade Concorrência, do tipo técnica e preço, nos moldes da Lei nº 8.666/93.

Os editais estabelecem critérios preferenciais para a concessão da outorga e obedecem aos seguintes critérios objetivos de pontuação:

a) maior tempo diário de funcionamento da emissora;
b) maior tempo destinado a programas jornalísticos, educativos e informativos
c) maior tempo destinado a serviço noticioso;
d) maior tempo destinado aos programas culturais, artísticos e jornalísticos produzidos e gerados na própria localidade ou no município ao qual pertence a localidade objeto da outorga;
e) maior tempo destinado aos programas de serviço noticioso produzidos e gerados na própria localidade ou no município ao qual pertence a localidade objeto da outorga;
f) menor prazo para início de execução do serviço em caráter definitivo.

Pelo que se depreende dos textos dos editais de licitação publicados pelo Poder Executivo, por intermédio do Ministério das Comunicações, tem-se procurado respeitar o princípio da regionalização da produção cultural (letras b e d) e a preferência à finalidade educativa e informativa (letras c e e), o que, registre-se, está em consonância com um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, estabelecida pelo legislador constituinte, conforme estatuído no inciso III do art. 3º da Lei Maior.

COMPETÊNCIA DA ANATEL - LEI Nº 9.472/97 - LEI GERAL DE TELECOMUNICAÇÕES

Esclarecida a competência do Ministério das Comunicações, passamos a discorrer sobre as atribuições que ficaram a cargo da agência reguladora, a Anatel.

A Emenda Constitucional nº 8/95, já referida – que alterou a redação do artigo 21 da CR/88, destacando os serviços de rádio e televisão dos demais serviços de telecomunicações e prevendo a criação do órgão regulador – criou condições para o surgimento da Anatel, que se concretizou com a elaboração e aprovação pelo Congresso Nacional da Lei nº 9.472/97.

Pelo que se infere da citada norma, destacam-se os artigos 8º, 19,157, 158 e 251, a seguir comentados, para a análise dos serviços de rádio e televisão, diferenciados dos demais serviços de telecomunicações.

No art. 8º – que cria a Agência Nacional de Telecomunicações, entidade integrante da Administração Pública indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada ao Ministério das Comunicações, com a função de órgão regulador das telecomunicações – ressaltam-se a criação da agência e a sua vinculação ao Ministério das Comunicações. Como é sabido, as agências reguladoras são, segundo a doutrina do Direito Administrativo, autarquias especiais cujas atribuições antes eram exercidas por órgãos dos próprios ministérios aos quais se vinculam.

O art.19 prevê que à agência compete adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras – atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade – e especialmente administrar o espectro de radiofrequências e o uso de órbitas, expedindo as respectivas normas, conforme seu inciso VIII.

O espectro de radiofrequências é um recurso limitado, constituindo-se em bem público, administrado pela agência, conforme o art. 157.

Segundo o art. 158, observadas as atribuições de faixas segundo tratados e acordos internacionais, a agência manterá plano com a atribuição, distribuição e destinação de radiofrequências e detalhamento necessário ao uso das radiofrequências associadas aos diversos serviços e atividades de telecomunicações, atendidas suas necessidades específicas e as de suas expansões. E o plano destinará faixas de radiofreqüência para os serviços de radiodifusão (§ 1°, inciso III).

Chama atenção o fato de que a administração do bem público, ou seja, do espectro radioelétrico, ficou a cargo da agência, responsável pela parte técnica e distribuição de todos os serviços de telecomunicações e também de radiodifusão,

observando, em todos os casos, as regras internacionais estabelecidas pela Organização Internacional do Trabalho – OIT, responsável por regular os acordos internacionais nesta matéria.

O art. 215 revoga a Lei 4.117/62 – CBT, salvo quanto à matéria penal não tratada nesta lei e quanto aos preceitos relativos à radiodifusão.

No que se refere a este dispositivo, ressalta-se que a Constituição da República de 1988 recepcionou o Código Brasileiro de Telecomunicações, Lei nº 4.117/62, em matéria de rádio e televisão, sendo ratificado tal entendimento neste dispositivo legal.

O CONTROLE EXERCIDO PELO PODER LEGISLATIVO

A Constituição da República estabelece, em seu art.48, inciso XII, que cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre telecomunicações e radiodifusão.

E no art. 49, inciso XII, que é da competência exclusiva do Congresso Nacional apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão.

Em seu art. 223, §§1º, 2º e 3º, a CR/88 diz que o Congresso Nacional apreciará o ato, no prazo do art. 64, § 2º e § 4º, a contar do recebimento da mensagem; a não renovação da concessão ou permissão dependerá de aprovação de, no mínimo, dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal; o ato de outorga ou renovação somente produzirá efeitos legais após deliberação do Congresso Nacional, na forma dos parágrafos anteriores.

O CONTROLE EXERCIDO PELO PODER JUDICIÁRIO

O § 4º do referido art. 223 da CR/88 prevê que o cancelamento da concessão ou permissão, antes de vencido o prazo, depende de decisão judicial.

Tal dispositivo, que não guarda fiel semelhança com a doutrina do Direito Administrativo, demonstra mais uma atipicidade no tocante ao controle dos serviços de rádio e televisão. A meu ver, este dispositivo é excessivo, a considerar que o art. 5º da CR/88 estabelece que nada escapa ao controle do Poder Judiciário,

nem lesão nem ameaça a lesão. Assim, o radiodifusor que se sentir prejudicado já possui os elementos necessários para fazer valer seus direitos.

No entanto, este dispositivo exige que o Poder Executivo, no caso o Ministério das Comunicações, necessariamente, provoque o Poder Judiciário para o caso de cancelamento da outorga, antes de vencido o prazo.

De acordo com o § 5º, o prazo da concessão ou permissão será de dez anos para as emissoras de rádio e de quinze para as de televisão.

Aqui outra atipicidade do controle dos serviços de rádio e televisão: como tratar as permissões de serviços de utilidade pública que, teoricamente, possuem caráter precário com prazos certos e longos?

OS PRINCÍPIOS QUE REGEM OS SERVIÇOS DE RÁDIO E TELEVISÃO

Constituição da República de 1988 contemplou, de forma sistêmica, diversos princípios que refletem a evolução do Direito Público e, em particular, do Direito Administrativo. Segundo Cármen Lúcia Antunes Rocha (1994:79), o princípio da legalidade administrativa foi substituído pelo princípio da juridicidade – aqui compreendido como todas as normas que abarcam o ordenamento jurídico em toda sua gama, desde a constituição até o ato normativo emanado pela entidade pública –, e a Ministra assevera: "o administrador público submete-se não apenas à lei, mas ao Direito, e este pode ser instrumentalizado por outros meios que não a lei form

Segundo Carlos Ari Sundfeld (2000:146),

> princípio jurídico é norma de hierarquia superior à das regras, pois determina o sentido e o alcance destas, que não podem contrariá-lo, sob pena de pôr em risco o ordenamento jurídico. (...) Conhecer princípios do direito é condição essencial para aplicá-lo corretamente. Aquele que só conhece as regras, ignora a parcela mais importante do direito – justamente a que faz delas um todo coerente, lógico e ordenado. Logo, aplica o Direito pela metade. Aplicar as regras desconsiderando os princípios é como não crer em Deus, mas preservar a fé em Nossa Senhora.

No mesmo sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello (1975:545-546),

> princípio é o mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-

> lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo.

A Constituição não se faz de palavras vãs, por isso temos, de um lado, o § 2º do art. 220, que veda qualquer censura de natureza política, ideológica e artística; de outro, o § 3º do mesmo dispositivo, em seus incisos I e II, prevê a elaboração de lei federal estabelecendo a classificação dos programas por faixa etária e fornecendo meios legais que garantam à pessoa e à família meios de se protegerem contra programas de rádio e TV que contrariem o disposto no art. 221 – princípios específicos da programação das emissoras de rádio e televisão.

Nesse contexto, a investigação a que se propõe o presente artigo, acerca dos controles estatal e da sociedade sobre as outorgas de radiodifusão, deve partir do Capítulo V do Título VIII da CR/88 – Da Comunicação Social, o qual aponta os princípios específicos ao setor.

Em seu art. 220 e §§, a CR/88 estabelece que a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo, não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

Segundo seu § 1º, nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5, IV, V, X, XIII, e XIV.

É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística, conforme seu § 2º.

E o § 3º do art. 220 da CR/88 estabelece que à lei federal compete regular as diversões e espetáculos públicos, cabendo ao Poder Público informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada.

Pelo que se depreende do disposto no art. 221 e seus incisos, a seguir citados, o legislador constituinte originário estabeleceu, ao mesmo tempo, finalidades e princípios na produção e na programação das emissoras de rádio e televisão. Assim, existem limites e parâmetros que tal programação deve seguir:

I – preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;
II – promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação;
III – regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei;
IV – respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

É indubitável que o constituinte de 1988 quis, de alguma forma, agasalhar princípios como o da regionalização da programação e o da proporcionalidade de utilização da programação com a cultura e a educação, entre outros.

Ressalta-se, ainda, que o inciso III do supracitado art. 221 está em consonância com um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, estatuído no inciso III do art.3º, qual seja a redução das desigualdades sociais e regionais.

As permissões e concessões para a exploração dos canais de rádio e televisão são consignadas pela União, por isto, têm como compromisso primordial o respeito pela Constituição da República.

No entanto, devemos considerar a lição preciosa de Luís Roberto Barroso (2003) que ensina: "A Constituição Federal traz princípios às vezes contraditórios, sendo necessário que o operador do direito ao interpretar a lei maior se valha dos princípios e procure dar uma interpretação teleológica do direito".[3]

Para exemplificar, citamos: a Constituição estabelece no art. 5º, inciso XXII, "é garantido o direito de propriedade", e no inciso XXIII, "a propriedade deve cumprir sua função social"; no inciso IX, "é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença", e no inciso X, "são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas."

Certamente, o que mais interessa ao contexto deste artigo é o que dispõe o § 2º do art. 220 – "é vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística" – e o que reza o art. 221 e seu inciso IV: "A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios (...) respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família".

[3] Barroso, Luís Roberto. Uma Nova Interpretação Constitucional no Brasil: conferência de abertura. *In: Congresso Brasileiro de Direito de Estado*, 3. [23 a 25 abr. 2003]. Promoção: Instituto de Direito Público da Bahia. Produção: Arnaldo Produções. Salvador, 2003. 1 fita de vídeo (50 min.), VHS, son., color.

Nesse diapasão, é imperioso que se faça uma interpretação sistêmica da Carta Magna. A liberdade de expressão e o fim da censura não constituem um "cheque em branco" a favor do radiodifusor. Existem limites, existem balizas que nos são fornecidas, não somente pelos princípios da comunicação social expressos no art. 221, mas também pelos princípios da razoabilidade e da dignidade da pessoa humana.

O cerne da questão reside na dificuldade de se delimitar o exato ponto onde termina a defesa dos valores morais e éticos, sobre os quais repousa a sociedade, e onde se inicia a perseguição de fins recriminâveis.

Quanto à classificação dos programas, vige, atualmente, a Portaria do Ministério da Justiça de n. 796, de 8 de setembro de 2000, tendo em vista competência da União de exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão, de acordo com os artigos 21, XVI, e 220, § 3º, inciso I, da CR/88.

Foram estabelecidos, na referida portaria, dispositivos por meio dos quais os programas, espetáculos e diversões públicas são classificados, previamente, como livres ou inadequados para menores de doze, quatorze, dezesseis e dezoito anos, considerada a necessidade de uniformização dos critérios classificatórios das diversões públicas e de programas de rádio e televisão e tendo em vista o disposto no art. 254 da Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente, que proíbe a transmissão, por intermediário de rádio ou televisão, de espetáculos em horários diversos do autorizado ou sem aviso de sua classificação. O que se deve considerar, então, é o fato de que o legislador constituinte quis apontar uma programação que atendesse a certos critérios. É necessário verificar se tal dispositivo vem sendo observado ou desprezado pelos concessionários e permissionários dos serviços de radiodifusão.[4]

[4] É importante assinalar, ainda, que, em 2 de maio de 2002, o Senador Gerson Camata, do PMDB do Espírito Santo, integrante da Comissão de Infraestrutura do Senado, ao participar da sabatina com o candidato a Conselheiro da Anatel, Dr. Luiz Alberto da Silva, expressou sua preocupação com o que vem sendo veiculado nas emissoras de radiodifusão. Segundo o então senador, devido à disputa pela audiência, as emissoras de radiodifusão têm cometido abusos. Afirmou que "há uma banalização da violência, pois a morte na TV é acética, não tem sangue. O ator cai morto sem derramar uma gota de sangue." Recomendou que "a Anatel deveria se debruçar sobre a necessidade dos novos aparelhos de televisão conterem um mecanismo que permitisse à família bloquear programas que considerasse impróprios para os filhos".

PROGRAMAÇÃO DA RADIODIFUSÃO E O RESPEITO AOS PRINCÍPIOS A COMUNICAÇÃO SOCIAL

A radiodifusão é um dos instrumentos indispensáveis à formação do homem para o exercício da cidadania. Se, por um lado, ressalta-se o importante papel que os meios de comunicação de massa desempenham no aperfeiçoamento da cidadania, consciente e participativa, quando há vontade e responsabilidade dos detentores de outorga dos serviços de radiodifusão; por outro, é preciso observar que a programação da radiodifusão brasileira, muitas vezes, tem se distanciado dos princípios constitucionais estabelecidos no capítulo referente à comunicação social, em especial no art. 221 da CR/88.

A televisão comercial brasileira debate-se na mais violenta busca de audiência, sob o sacrifício total da qualidade de sua programação. Há bem pouco tempo, as tardes nas emissoras de televisão aberta do Brasil eram reservadas a programas voltados, sobretudo, para o público infantil, com exibição de filmes e desenhos animados de temática infantil. Atualmente, a situação mudou radicalmente, e as mães já não podem ficar tranquilas, enquanto seus filhos assistem à TV. O que se constata é excesso de liberalismo na programação televisiva, dominada por sexo e violência. A disputa das emissoras por pontos de audiência cria situação constrangedora para pais e educadores que procuram saídas para evitar que crianças e adolescentes tenham acesso a programas inadequados para sua idade.

Em busca de audiência a qualquer custo, certas emissoras dedicam parte do horário vespertino à exploração da miséria humana. Programas como "Hora da Verdade", da Rede Bandeirantes, "Verdade do Povo" e " A Fazenda", da Rede Record, ou " Big Brother", da Rede Globo, especializaram-se na exibição de quadros em que as pessoas são expostas a condições degradantes; as crianças, a situações humilhantes e de exploração do sexo.

Esse fenômeno, no dizer do Professor Paul Wolf (1995), da Universidade Goethe, ocorre também na Alemanha e em diversos outros países europeus:

> A tendência global se reflete em praticamente todos os países europeus: apesar da forte resistência das emissoras públicas, prossegue a expansão das "*teledisneylândias*", através das chamadas "*TV-Spazzatura*" ("TV-Lixo") e da "*Sex and Crime TV*". As forças de mercado e os dólares da publicidade – e não os "*megahertz*" – é que estão determinando o volume de emissões de rádio e televisão à disposição dos cidadãos consumidores.

Constata-se, assim, uma deformação na filosofia dos meios de comunicação social a qual inverte sua lógica e transforma aquilo que é de relevante interesse social em dominação de interesses particulares. Essa disputa acirrada por audiência e também pelos anunciantes tem levado à degradação da função pública da radiodifusão e à banalização e uniformização de seu conteúdo.

A televisão possui imensa capacidade de prover informação, cultura e entretenimento; no Brasil, atualmente, uma população de 160 (cento e sessenta) milhões de espectadores têm, em sua grande maioria, nos serviços de radiodifusão a única forma de lazer. É indubitável o papel importante da televisão para a cultura brasileira, daí não se pode pensá-la, a televisão, sem avaliar o impacto que provoca em nosso ser, saber e fazer.

Nesse sentido, a opinião abalizada do constitucionalista Paulo Bonavides (1995: 432-433 e 462-463), ao comentar a técnica de ação dos grupos de pressão, da opinião pública e dos meios de propaganda: "a comunicação de massas, com todos seus recursos científicos, compõe verdadeiro 'laboratório de criação' que conduz a opinião, elabora-a; e às massas resta recebê-la, adotá-la, de modo passivo, e dar-lhe chancela pública".

Todavia, o próprio Paulo Bonavides (1995: 461) reconhece que:

> o homem, com sua personalidade, ainda possui – indescritível tecido de sua consciência! – uma dimensão que nenhum despotismo, nenhuma lavagem cerebral, nenhuma opressão maliciosamente meiga ou brutalmente ostensiva logrará nunca suprimir. Sobre esse homem não tem jurisdição o poder imenso e sufocante das técnicas mais refinadas de interdição do pensamento e da liberdade de opinião.

Evidencia-se a necessidade de reflexão sobre novo significado a ser dado à programação televisiva; se a televisão pode desempenhar papel de agente para a formação humana, pode também ser entendida como espaço de formação do cidadão, conforme já posto, enfaticamente, neste artigo. Se os programas educativos fossem mais frequentes, certamente, refletiriam no aprendizado das crianças e de toda a população de espectadores.

A Portaria n. 796 do Ministério da Justiça, baixada pelo então Ministro José Gregori, tendo em vista o art. 254 da Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente – que proíbe a transmissão, por

intermediário de rádio ou televisão, de espetáculos em horários diversos do autorizado ou sem aviso de sua classificação – e considerando a necessidade de adaptar os novos parâmetros de classificação indicativa à legislação superveniente, cria nova faixa etária de classificação, a de 16 anos, e prevê punições baseadas no Estatuto da Criança e do Adolescente: "Art. 1º As diversões e espetáculos públicos são classificados previamente como livres ou inadequados para menores de doze, quatorze, dezesseis e dezoito anos."[5]

Todavia, o que se constata, hoje, é que, com o fim da censura – consoante o estabelecido no art. 220, § 2º, da CR/88, "é vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística" –, as emissoras cometem abusos.

Saímos de uma ordem constitucional em que valia a censura prévia e em que a liberdade de expressão era cerceada; apenas o que interessava ao regime militar podia ser veiculado pela mídia brasileira. No entanto, por outro lado, mais de vinte anos se passaram, e as regras previstas no § 3º, incisos I e II, do art. 220 da CR/88, ainda não foram editadas.

Vejamos o § 3º do art. 220 da CR/88:
Compete à lei federal:

> I – regular as diversões e espetáculos públicos, cabendo ao Poder Público informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada;
> II – estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou de programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente.

Cumpre salientar que a Lei n. 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente acima citada não é norma específica que garanta os mandamentos supracitados. O que há é a Lei n. 8.389/91, que instituiu o Conselho de Comunicação Social, recentemente instalado, e a Portaria do Ministério da Justiça – 796/2000, que estabelece a classificação etária e o horário para as diversões e apresentações de espetáculos públicos e programas de televisão.

[5] BRASIL. Ministério da Justiça. Portaria n. 796, de 8 de setembro de 2000. Estabelece os critérios de classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 13 set. 2000. Seção I.

Em nome da liberdade conquistada pela CR/88, as emissoras têm adotado a regra do *vale tudo*, não respeitando os princípios que o constituinte originário estabeleceu no Capítulo V da CR/88, referente à Comunicação Social. Não há também autocontrole, pois o tão falado código de ética das emissoras não tem funcionado na prática. Ninguém quer a volta da censura, mas, por outro lado, ninguém tolera a total ausência de controle sobre a programação televisiva brasileira, cujos abusos pouco se tem feito para coibir.

Um caso exemplar de excesso na TV foi o episódio veiculado no programa "Domingo Legal" do SBT, em que foram forjados depoimentos de dois encapuzados que se diziam integrantes da organização criminosa paulistana Primeiro Comando da Capital – PCC. Na entrevista, a dupla ameaçou de morte pessoas públicas, como Padre Marcelo Rossi, o Vice-Prefeito à época de São Paulo, Hélio Bicudo, e os apresentadores Marcelo Rezende, da Rede TV, José Luiz Datena, da Rede Bandeirantes, e Oscar Roberto Godoy, da Rede Record. Era uma farsa. Os bandidos não eram bandidos, mas desocupados contratados pela produção do programa "Domingo Legal". Pelo que se depreende da reportagem assinada por Ricardo Valladares (2003: 52-53), o programa que seria exibido em 28 de outubro de 2003 não pôde ir ao ar por decisão judicial, motivada pela exibição, duas semanas antes, de uma entrevista forjada.

No caso em tela, é preciso fique claro que excedeu o Poder Judiciário em determinar que não fosse ao ar o programa "Domingo Legal". Exerceu, assim, um controle *a priori*, antes da exibição do programa, o qual está vedado pela CR/88. O que poderia ter sido feito é o controle *a posteriori* e não a censura prévia.

É necessário, pois, que se alcance equilíbrio e, para tanto, impende não somente o bom senso dos detentores das outorgas de radiodifusão de sons e imagens, para estabelecer o autocontrole e a consequente efetivação do denominado código de ética das emissoras, mas também que a população se mobilize, demonstre sua indignação em relação ao tipo de programação que tem sido veiculada e se organize para alcançar meios de controle sobre a prestação dos serviços de radiodifusão.

Urge a necessidade de se repensar a programação da televisão brasileira. Urge a efetivação da norma prevista pelo constituinte originário no § 3º do art. 220, incisos I e II, bem como nos princípios estatuídos no art. 221 todos da Lei Magna Federal. O que se almeja é que os detentores da outorga dos serviços

de radiodifusão se comprometam com uma conduta honesta entre as próprias emissoras e de todas em relação à sociedade.

Se, por um lado, a Constituição da República proibiu a censura prévia – isto é, a possibilidade de o Estado, por meio de seus órgãos administrativos, alterar, em alguma medida, o conteúdo da exibição de programa dos veículos de comunicação (art. 5º e 220, § 2º da CR/88) –, por outro lado, determinou a observância de certos princípios – como, por exemplo, o respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família, inciso IV do art. 221 – e previu a edição de lei federal que estabeleça meios legais de garantia à pessoa e à família da possibilidade de defesa contra programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, inciso II, e art. 220 da CR/1988.

A televisão, por suas singularidades, sujeita-se a controles mais amplos do que os demais meios de comunicação. Conforme já dito anteriormente, a difusão de sons e imagens pode atingir um público de menor maturidade ou discernimento, diversamente daquele público que vai a uma banca de jornal ou a uma livraria, menos passivo. Dessa forma, as imagens televisivas podem submeter crianças a efeitos socialmente indesejáveis na sua formação ou no seu comportamento. Legítima, então, é a existência de regramento específico para a radiodifusão, em especial, a de sons e imagens, previstas na CR/88 nos artigos 220, 221 e 224. No dizer de Luis Felipe Miguel (2001: A3),

> o primeiro passo é fixar o caráter de serviço público da radiodifusão, o que implica provimento continuado de informações do interesse da cidadania, independentemente de considerações mercantis. As tentativas de fixação desse tipo de compromisso são apresentadas, por vezes, como atentados à liberdade de expressão, que passa a ser confundida com o arbítrio dos proprietários das empresas. Na verdade trata-se de uma medida que visa concretizar tal liberdade. Vale lembrar as palavras do juiz *Byron White*, da Suprema Corte dos EUA, em 1969, interpretando a Primeira Emenda da Constituição: "É o direito dos espectadores e ouvintes, não o direito dos controladores da radiodifusão que é soberano." A liberdade de expressão se estabelece para beneficiar o público, cidadãos que devem ter acesso a mais ampla gama de informações.

Se é certo o fim da censura, insiste-se, por outro lado, na existência de valores que deverão ser seguidos e preservados por esses importantes veículos comunicação de massa. Proposta que, certamente, enseja considerações e esclarecimentos, vez que qualquer restrição à liberdade de expressão tem de passar por avaliação criteriosa,

sob pena de se apresentar como instrumento de intolerância, de prepotência ou de outras distorções ocultas.

Nesse diapasão, há de se considerar os meios de atuação do poder público e da comunidade em geral, permitidos pela Lei Magna Federal, a fim de que se harmonizem o art. 5º, inciso IV, com o estatuído no art. 220, § 3º, inciso II, e os princípios arrolados pelo art. 221, em especial, inciso IV; e que o recém instituído Conselho de Comunicação Social, órgão auxiliar do Congresso Nacional, previsto no art. 224 do mesmo diploma, seja eficaz meio de ação governamental.

A democratização dos meios de comunicação social e a regionalização das programações, para que as pessoas conheçam e reflitam mais sobre sua realidade próxima, é uma proposta de cunho cultural e, ao mesmo tempo, também pode ser facilitadora para um possível controle social sobre a programação das emissoras.

Pelo exposto podemos verificar que as emissoras de rádio e televisão não vêm atendendo os princípios e finalidades que foram vislumbrados pelo legislador constituinte. A nosso ver, a radiodifusão brasileira necessita de maior controle no tocante à programação veiculada, isto é, de maior equilíbrio e razoabilidade em sua liberdade de expressão.

CONCLUSÃO

No Brasil, a programação da radiodifusão tem se distanciado, muitas vezes, dos princípios constitucionais estabelecidos, especificamente, no art. 221 da Constituição da República de 1988. A televisão comercial debate-se na mais violenta busca por audiência, sob o sacrifício da qualidade de sua programação. Por suas singularidades, a televisão sujeita-se a controles mais amplos do que os demais meios de comunicação – a difusão de sons e imagens pode atingir um público de menor maturidade ou discernimento, diversamente daquele público menos passivo que vai a uma banca de jornal ou a uma livraria, podendo, inclusive, submeter crianças a efeitos socialmente indesejáveis em sua formação ou no seu comportamento.

Não se pode, então, pensar a televisão sem avaliar o impacto que ela provoca em nosso ser, saber e fazer, sendo, então, legítima a existência de regramento específico para a radiodifusão. Temos que é soberano ter em mente o direito dos espectadores e dos ouvintes e, não, o direito dos exploradores do serviço público de radiodifusão. Se é certo, e é, o fim da censura, por outro lado, existem certos

valores que deverão ser seguidos e preservados por esses importantes veículos de comunicação de massa.

Na legislação brasileira, necessário harmonizar entre si os artigos 5º, inciso IV, 220, §3º, inciso II, e os princípios do artigo 221, todos da CR/88. Será que o constituinte não pensou na preservação das famílias? Nesse sentido, ademais, podemos observar o disposto no art. 226 da mesma CR/88: "A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado'.

Destaca-se, portanto, a importância do controle por parte dos poderes do Estado, além do controle social, sobre os serviços de radiodifusão, ao conceder a outorga e sua renovação, analisar os editais e observar, com rigor, os critérios preferenciais previstos na legislação específica (Poder Executivo); ao ratificar a eficácia da outorga e/ou sua renovação, observando o cumprimento dos princípios da comunicação social (Poder Legislativo); e analisar a possibilidade de seu cancelamento (Poder Judiciário).

Nesse sentido, o direito público em geral – e, em especial, o Direito Constitucional e o Direito Administrativo – não pode se furtar a debates como este, acerca da discussão, em termos jurídicos, sobre a prestação dos serviços de rádio e de televisão. Há estreita relação entre o art. 1º, inciso III – Princípio da Dignidade da Pessoa Humana –, o art. 3º, inciso III, da CR/88 – o qual reza que a erradicação da pobreza e a marginalização e a redução das desigualdades regionais é um dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro – com o disposto no art. 221, inciso III, da mesma Constituição – que estabelece a regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais previstos em lei, como um dos princípios da programação das emissoras de rádio e televisão. O Brasil tem dimensão territorial continental, assim, pode dizer, há vários *brasis*. Em várias regiões, o rádio é, ainda, o único meio de comunicação social acessível à população local.

Não obstante os comandos constitucionais, o que se percebe é que, decorridos mais de vinte anos da promulgação da Constituição da República, resta muito a ser feito neste sentido. O texto constitucional necessita se concretizar em ação política, para tanto é preciso que haja política de Estado, considerando que, numa sociedade plural, políticas públicas não são de interesse exclusivo de determinados governos. É inconcebível que direitos consagrados em normas menores, como circulares, portarias, medidas provisórias, leis ordinárias, tenham eficácia imediata e os princípios constitucionais sejam postos em segundo plano.

Ademais, destacam-se outros dispositivos constitucionais – os incisos IV, V, X, XIII e XIV do art. 5º, os artigos 175 e 219 – acerca de prestação de serviço adequado, princípio da continuidade dos serviços públicos e patrimônio nacional integrado também pelo mercado interno.

Além dos dispositivos constitucionais, ressalta-se a Lei nº 8.078, de 11/ 09/1990 – Código de Defesa do Consumidor, a qual estabelece, em seu art. 22, que os órgãos públicos – por si ou por suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento – são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos; e, ainda, prevê, nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, que as pessoas jurídicas serão compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista.

Necessário salientar que o Congresso Nacional não pode se furtar à sua função de legislar e que urge a necessidade de elaboração da lei federal prevista no § 3º do art. 220 da CR/88, incisos I e II – classificação de programas por faixas etárias e estabelecimento dos meios legais de a família de se defender da programação de rádio e TV que contrarie o disposto no art. 221 da CR/88 – além da lei prevista no inciso III do art. 221 – estabelecimento de percentual no tocante à regionalização da produção cultural, artística e jornalística.

Por oportuno, saliente-se, mais uma vez, que não se trata de censura, mas de responsabilidade e de obediência aos princípios constitucionais e específicos dos serviços de rádio e televisão.

A seguir, as conclusões do estudo, sinteticamente anunciadas:

1) É inquestionável a influência dos meios de comunicação de massa na formação da opinião pública. Essa evidência foi devidamente considerada pelo legislador constituinte, quando estabeleceu princípios a serem observados pelas emissoras de rádio e TV em sua programação. É a programação veiculada que influencia a opinião pública. Registre-se, todavia, que os princípios e limitações que regem a produção e a programação das emissoras de rádio e TV são apenas aqueles inscritos no art. 221 da Lei Maior. Fora eles, prevalecem os direitos fundamentais que, na forma do *caput* do art. 220, asseguram que é livre a expressão da atividade de comunicação.

2) O binômio instantaneidade e universalidade, próprios do serviço de rádio e da televisão, torna a comunicação exigência intransigível para o homem moderno, constituindo-se numa missão social de extrema relevância sobre a qual urge meditar. É de se supor que a influência dos meios de comunicação de massa possa trazer conflitos sociais que só à ciência jurídica cabe resolver, já que, no dizer de Picaro, "a destinação do direito é o de procurar as formas de se adaptar aos novos engenhos e às necessidades sociais".

3) Os serviços de rádio e televisão brasileiros evoluiram muito, nos últimos anos, atingindo excelente padrão compatível com o dos países do primeiro mundo. Dados estatísticos mostram que o Brasil ocupa lugar privilegiado dentro do panorama da radiodifusão sonora mundial, tanto com relação ao número de emissoras, quanto de aparelhos receptores, de público e verbas publicitárias.

4) Com a promulgação da Constituição da República de 1988, novo regramento foi dado à escolha das outorgas de rádio e TV. A partir de então, o Congresso passou a referendar a indicação do Poder Executivo.

Outra significativa alteração refere-se ao cancelamento da concessão ou permissão antes de vencido o prazo. De acordo com a nova Lei Magna, a cassação das outorgas dependerá de decisão judicial.

Verifica-se, pois, diluição da competência do Poder Executivo, em detrimento do Poder Legislativo e do Judiciário.

5) A legislação sobre telecomunicações é singular, apresentando os institutos da concessão, permissão e autorização com características que não guardam fiel correspondência aos seus similares na Teoria Geral do Direito Administrativo brasileiro.

6) A competência para a outorga de canais é do Poder Executivo, responsável pela observância de correta distribuição, racionalizando seu uso de forma mais eficiente possível.

7) A frequência outorgada pelo Poder Executivo a particulares, para sua utilização por determinado período, é um bem público e, como tal, é impenhorável e inalienável. O que se concede é o direito à exploração de determinado canal e não o canal em espécie.

8) As outorgas de rádio e TV são concessões do Estado, devendo o Poder Executivo administrar em nome e de acordo com os interesses maiores da sociedade. Impõe-se, portanto, que jamais venham a ser novamente usadas para favorecimento de grupos próximos ao Poder ou em troca de apoio político-parlamentar ao Governo.

9) O controle por parte do Poder Concedente, junto aos executantes dos serviços de rádio e televisão, deve-se ater aos aspectos técnicos, racionalizando o uso do espectro à observância dos princípios norteadores, quais sejam:

a) respeito às diferenciações regionais da cultura brasileira, que devem ser relacionadas com seu próprio contexto;
b) fidelidade da informação e observância, na publicidade, de princípios éticos indispensáveis à proteção do público e do consumidor;
c) espaço maior na programação destinado à educação e à valorização da cultura nacional.

10) O Congresso Nacional, ao apreciar a escolha das outorgas para o rádio e a TV, deverá ater-se, entendo, única e exclusivamente, à averiguação no que concerne à observância ou não dos critérios preferenciais previstos no edital de licitação, assegurando a lisura do procedimento licitatório, aclarando, sobremaneira, a zona de lusco-fusco do poder discricionário.

11) É necessária regulamentação acerca da hipótese de o Congresso Nacional rejeitar a escolha da melhor proposta feita pelo Poder Executivo.

12) Urge dotar os órgãos responsáveis pelo controle de melhores recursos técnicos (equipamentos) e humanos, tornando mais eficazes as sanções previstas na matéria.

13) A legislação brasileira de rádio e televisão necessita ser revista e atualizada, adaptando a à nova ordem institucional. É imperativa a elaboração de Código Brasileiro de Telecomunicações, uma vez que o vigente data de 1962 e, de lá para cá, muitos dispositivos tornaram-se inócuos diante do dinamismo da matéria.

14) É necessário que leis federais sejam editadas, a fim de dar eficácia aos preceitos constitucionais estatuídos no Capítulo V (Comunicação Social) da CR/88.

Alertamos para a necessidade de elaboração da legislação ordinária, indicada na Constituição de 1988, que terminou com a censura oficial ao rádio e à televisão, pois, no dizer de Charles P. Alexander, "nenhuma sociedade consegue sobreviver, se os meios de comunicação adotarem como regra única o vale-tudo".

15) Faz-se necessária divulgação da importância do uso racional do espectro radioelétrico, das consequências que seu uso irregular pode acarretar à sociedade, assim como das informações sobre as sanções a que estão sujeitos os infratores da legislação de telecomunicações.

16) É imperiosa a divulgação do Código de Ética da Radiodifusão Brasileira, cientificando o telespectador da possibilidade de reclamação junto à CEPART – Comissão de Ética de Programas da ABERT – Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão.

BIBLIOGRAFÍA

Alves Filho, Francisco; Propato, Valéria. Tudo por um Holofote. Revista Isto É, São Paulo, n. 1678, p. 88-91, 28 nov. 2001.

Andrade, Marconi; Arriel, Silvânia. Exibicionismo e segurança decretam o fim da privacidade no século XXI. Revista Encontro, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 39-42, abr. 2002.

Bandeira De Mello, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 12. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, *2000*.

Bandeira De Mello, Celso Antônio. Prestação de Serviços Públicos e Administração Indireta. São Paulo: RT, 1987, p. 35.

Bandeira De Mello, Celso Antônio. Teoria Geral do Direito. *In* Interpretação no Direito Tributário. São Paulo: Ed. EDUC/Saraiva, 1975.

Barroso, Luís Roberto. Temas de Direito Constitucional. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

Barroso, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito (O Triunfo Tardio do Direito Constitucional no Brasil). Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado. N. 9, Salvador, março/abril/ maio de 2007.

Basavilbaso, Villegas. O Direito Administrativo. Buenos Aires: Tipográfica Editora Argentina, 1952, Vol. IV, pt. 1, p. 425.

Brasil. Ministério da Justiça. Portaria n. 796, de 8 de setembro de 2000. Estabelece os critérios de classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 13 set. 2000. Seção I.

Bonavides, Paulo. Ciência Política. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

Burdeaux, Georges. Lês Libertés Publiques. Paris: Libraire Générale de Droit et de Jurisprudence, 1972, p. 307.

Castro, Daniel. Ministério Público investiga Hipertensão. Folha de São Paulo. São Paulo, 30 abr. 2002. Ilustrada, p. E6.

Chabalgoity, Domingos Poty *et al.* Glossário de Informática, Radiodifusão e Telecomunicação. 2. ed. Brasília: Quadrante, 2001.

Cretella Junior, José. Comentários à Constituição de 1988. 2. ed. Vol IV. Rio de Janeiro: Forense, 1992, p. 1499.

Dutra, Pedro Paulo de Almeida. O Direito Administrativo e a Realidade Brasileira. In Congresso Brasileiro de Direito Administrativo, 16 de set. 2002, Fortaleza. Anais... Fortaleza: IBDA – Instituto Brasileiro de Direito Administrativo, set. 2002.

Frederico, Maria Elvira Bonavita. História da Comunicação – Rádio e TV no Brasil.tp.

Gurovitz, Hélio. O Futuro da TV. Revista Exame. São Paulo, ano 36, n. 16, ago. 2002.

Houaiss, Antônio. Enciclopédia e Dicionário Ilustrado. (Direção geral: Abrahão Koogan; supervisão editorial: Antônio Houaiss). 4. ed. Rio de Janeiro: Seifer, 1999.

Lopes, Saint Clair. Fundamentos Jurídico Sociais da Radiodifusão. Rio de Janeiro: Nacional de Direito, 1957.

Medauar, Odete. Direito Administrativo Moderno. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

Miguel, Luis Felipe. A Lei de Radiodifusão e a Democracia. Folha de São Paulo. São Paulo, 17 jul. 2001. Opinião, p. A3.

Ortriwano, Gisela Swetlana. A Informação no Rádio: os grupos de poder e a determinação dos conteúdos. São Paulo: Summus, 1985.

Pareto Neto, João Victório. Dicionário de Telecomunicações. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1981.

Pires, Ariosvaldo Campos. A libertinagem sem limites. *Jornal Estado de Minas*. Belo Horizonte, 12 ago. 2002. Opinião, p. 7

Pinto, Luciana Moraes Raso Sardinha. A Radiodifusão no Direito Brasileiro. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.

Pinto, Luciana Moraes Raso Sardinha. Radiodifusão: o controle estatal e social sobre suas outorgas. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

Pinto, Luciana Moraes Raso Sardinha. Um Estudo Acerca da Necessidade do Respeito aos Valores Éticos e Sociais da Pessoa e da Família na Produção e Programação das Emissoras de Rádio e Televisão.in Abordagem Multidisciplinar sobre a Moralidade no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey,2009. p. 137- 154.

Pondé, Lafayette. Controle dos atos da Administração Pública. Revista de Informação Legislativa. Brasília, DF, ano 35, n. 139, p. 131 132, jul./set. 1998.

Rocha, Cármen Lúcia Antunes. Princípios Constitucionais da Administração Pública. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

Sarmento, Daniel. A ponderação de interesses na Constituição Federal. [S.l]: [s.n.], 2000.

Silva, Carlos Eduardo Lins da. TV faz 40 anos no Brasil, substitui futebol e não perde a cara do poder. Folha de São Paulo, São Paulo, 16 set. 1990. Ilustrada, p. F1.

Sundfeld, Carlos Ari. Fundamentos de Direito Público. São Paulo: Malheiros, 2000.

Valladares, Ricardo. Todos atropelam a lei. Revista Veja. São Paulo, n. 39, p. 52–53, 1º out. 2003.

Vampré, Octávio. Raízes e Evolução do Rádio e da Televisão. Porto Alegre: Edição Fundação Educacional Padre Landell de Moura – FEPLAN RBS, 1982.

Vianna, Gaspar. *Direito de Telecomunicações*. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1976.

Wolf Paul. Democracia, Liberdade e Meios de Comunicação na Europa. Revista do TRT. Oitava região, n. 54, jan./jul. 1995.

Políticas de governo eletrônico em estados da federação brasileira: uma contribuição para análise segundo a perspectiva institucional

Marconi Martins de Laia

INTRODUÇÃO

No cenário das transformações provocadas pela sociedade da informação e pelas tecnologias da informação, surgiu o conceito de governo eletrônico (e-government, e-gov ou e-governo), utilizado para explicar a aplicação de TIC na administração pública e a idéia de oferecimento de serviços públicos digitais. O conceito de e-govse apresenta no cerne da atuação da administração pública ao utilizar os benefícios das tecnologias da informação e comunicação em prol da melhoria da gestão pública e da qualidade de vida dos cidadãos.

Hipoteticamente, o desenvolvimento das TIC e do e-governo cria condições para o fornecimento mais efetivo de serviços públicos, para a melhoria na gestão das políticas públicas e a ampliação dos canais de comunicação entre Estado e sociedade, utilizando a Internet como veículo principal de troca de informações e serviços.

No Brasil, os processos de Reforma do Estado dos anos 1990 combinados com a emergência e uso de TIC deram origem a ações de governo eletrônico tanto no nível federal, como nos governos estaduais e municipais. Esse artigo foca as políticas de e-gov estaduais e busca compreender como o desenho institucional do governo eletrônico nos estados brasileiros afeta os resultados do e-governo.

Grande parte das discussões teóricas e práticas sobre os benefícios e potencialidades das políticas de e-gov estão fundamentadas numa lógica voluntarista que guarda certo imperativo tecnológico. No entendimento de Avgerou (2000), mesmo abordagens que fogem dessa lógica e avaliam a importância do planejamento e gerenciamento para o sucesso na utilização dos benefícios das TIC, sugerem que as utilização da informática e a transformação organizacional guardam relações de causa e efeito. Entretanto, o que percebemos da prática é que, em diversas situações, os efeitos do uso de TIC são complexos e geram resultados imprevisíveis. Assim sendo, acreditamos que o estudo da implementação de tecnologia, incluindo governo eletrônico, não deve se restringir aos componentes de natureza técnica.

Em função disso, o presente artigo busca a discussão sobre o tema de e-governo sem se restringir a aspectos técnicos. Optou-se por buscar a compreensão dos fatores institucionais que afetam o processo de gestão de tecnologias. As instituições dão forma ao processo de utilização de TIC e acabam agindo como elementos de catalisação ou de arrefecimento das implementações de e-governo. Esta premissa orientou a escolha do institucionalismo, em sua vertente da escolha racional, como modelo conceitual da nossa investigação. Visualizar o governo eletrônico por meio de uma lente institucional tem o potencial de auxiliar a compreensão de como o desenho institucional influencia o uso e as consequências da utilização de TIC, dentro de uma organização ou entre várias delas.

A indagação de pesquisa é: qual é o grau de institucionalização do governo eletrônico brasileiro? O objetivo é compreender o desenho institucional de e-governo e TIC nos governos estaduais e como esses arranjos afetam os ganhos associados ao governo eletrônico

O artigo apresenta a contribuição teórica de estudar o e-governo por meio do neoinstitucionalismo, pois no contexto do uso de TIC na América Latina esses estudos são em número diminuto, não sendo diferente no Brasil. A abordagem foi útil ao permitir uma discussão do ambiente institucional no uso da TIC nos governos estaduais brasileiros. De acordo com Rua (1997), especialmente na administração pública, a construção de políticas deve considerar necessariamente o ambiente *institucional*[1] onde estão inseridas as organizações. Assim sendo, o

[1] Ambiente institucional é aquele caracterizado por um conjunto de regras e requerimentos aos quais uma organização deve aderir e se conformar para receber suporte e legitimidade. Os requerimentos podem ser advindos de órgãos governamentais, agências reguladoras, associações profissionais, crenças ou padrões generalizados, dentre outras fontes (Scott e Meyer, 1991).

estudo trouxe a contribuição teórica de estudar as formas pelas quais um *desenho institucional é capaz de balizar as condições técnicas* de uma política pública.

Do ponto de vista empírico, o trabalho contribui para a prática ao apontar os arranjos mediante os quais o e-gov tem sido implementado nos estados brasileiros e ao esclarecer os desafios para a criação de uma agenda estadual para a matéria.

REFORMA DO ESTADO E GOVERNO ELETRÔNICO

Na década de 1970, fundamentalmente depois da crise do petróleo em 1973, o período chamado por Hobsbawm (1995) de "era do ouro fordista", começou a apresentar sinais de colapso e esgotamento. O tipo de crise que começava a despontar tinha três dimensões fundamentais: econômica, social e do aparelho do Estado.

Diante do contexto de crise, os projetos de reforma do Estado ganharam o *status* de prioritários. Para a administração pública, algumas linhas de ação passaram a obrigatórias como: a redução dos gastos; o aumento da eficiência do aparelho do Estado, com o questionamento central do modelo weberiano; a necessidade de maior agilidade e flexibilidade do aparato governamental para responder as demandas do ambiente externo, mais instável e dinâmico. De acordo com Abrucio (1997), os governos Thatcher e Reagan representaram o berço do questionamento do modelo burocrático weberiano conformando uma nova agenda chamada internacionalmente de Nova Gestão Pública (NGP).

De acordo com Heeks (1998), a partir das décadas de 1970 e 1980, vários países empreenderam processos de reforma do Estado diante das novas demandas da sociedade e das restrições impostas pela situação fiscal. De acordo com o autor, os principais problemas que motivaram as ações de reforma foram:

> (a) os insumos – já que vários países apresentaram crescimento de despesas insustentáveis. De acordo com Abrucio (1997), a crise fiscal prejudicou de forma central as estratégias de financiamento dos Estados e suas políticas públicas. A situação foi agravada pela atitude de contribuintes contrários à cobrança de mais tributos por não enxergarem correlação direta entre a carga tributária e a melhoria dos serviços públicos. As relações contratualizadas e de consenso social (Ferreira, 1993), fundamentais para a construção do estado de bem estar social, começaram a ruir;

b) os processos – desperdício, atraso, falta de coordenação e corrupção no serviço público tornavam a gestão ineficiente, prejudicando a prestação de serviços, mesmo com aumento dos gastos. De acordo com Heeks (1998), a falta de mecanismos de responsabilização dos administradores públicos e a centralização dos recursos financeiros e das decisões eram as causas centrais de ineficiência nos processos;
c) os produtos – os serviços e produtos oferecidos pelo setor público eram vistos como insatisfatórios e não atendiam aos anseios dos cidadãos.

De forma geral observa-se que as estratégias de reforma buscaram atingir alguns objetivos básicos, como aumento da eficiência do setor público, descentralização dos recursos e das decisões, criação e ampliação dos mecanismos de responsabilização, introdução de mecanismos de mercado, privatização e melhoria da gestão dos recursos públicos (Heeks, 1998). Além disso, é possível verificar que os movimentos de reforma do Estado evoluíram de uma perspectiva centrada no controle de custos para uma abordagem que enfatiza a necessidade de fortalecimento dos mecanismos de participação, considerando o usuário dos serviços públicos não como um cliente, mas como um cidadão.

Bresser Pereira (1998) afirma que os movimentos de reforma do Estado possuem três aspectos basilares. O primeiro, deles de cunho técnico, orientado para a gestão fiscal e redução dos custos do setor público. O segundo, associado à adoção de mecanismos de gestão privada. Embora o setor público seja diferente em função de sua natureza política, isso não significa que todos os atos sejam políticos e que não é possível aplicar princípios gerenciais ao conjunto de órgãos e agências governamentais. O terceiro aspecto de cunho político que salienta que os processos de reforma do Estado, devem ser fortalecedores de princípios democráticos. Dessa forma, os processos de reforma precisam ampliar os mecanismos de transparência e controle social.

Assim sendo, embora diferentes em escopo, escala e profundidade, é possível afirmar que os diversos programas de reforma do Estado ou transformação da administração pública trouxeram à tona discussões sobre governança, capacidade operacional do Estado, necessidade de princípios de gestão e desenvolvimento de mecanismos de participação social, entre outros.

As políticas de e-governo surgiram exatamente no cerne da discussão dos movimentos de reforma do estado. A ideia básica é da utilização dos recursos de TIC como instrumento de aceleração dos movimentos de reforma e modernização

da administração pública. De acordo com Gaetani (2005), em tese, a utilização de inovações tecnológicas é um importante fator para modernização da administração pública e o e-gov pode ser entendido como uma das ações reformistas mais significativas da gestão pública.

Dessa forma, o e-governo passou a ser visto como uma possibilidade para tornar mais efetiva a prestação de serviços, a gestão das políticas públicas e a abertura de canais de comunicação com a sociedade. Não por acaso, o termo governança eletrônica passou a ser utilizado de forma recorrente nas temáticas e discussões sobre a gestão pública contemporânea.

Governo eletrônico é um conceito amplo. Pelas necessidades de adequação às realidades dos governos que o implantam, engloba a idéia geral do uso de tecnologias da informação e comunicação, especialmente as que envolvem atividades em rede pelo governo em todo o espectro de suas atividades (Washtenaw County, 2002).

Considerando as relações governamentais, o governo eletrônico se define pelas relações do governo com cidadãos (sociedade), empresas, investidores e o próprio governo. Geralmente utiliza-se o termo governo eletrônico, como referência à adoção das TIC para prestação de serviços eletrônicos (Okot-Uma, 2000). Por sua vez, poder-se-ia entendê-lo também como a utilização dos recursos de TIC para a gestão de políticas públicas e a construção de uma arena cívica, o que remete à noção republicana do Estado (Ruediger, 2002). Trata-se da utilização da tecnologia da informação como mecanismo para reduzir a assimetria de informação entre diferentes atores sociais, privilegiando a interlocução entre quem toma decisões governamentais e cidadãos.

Um conceito conciso e interessante é exposto pelo GartnerGroup (2000): o governo eletrônico é a conjugação da otimização na prestação de serviços com a participação do eleitorado e a transformação dos relacionamentos internos e externos da administração pública por meio das tecnologias da informação, notadamente a internet. A definição do Gartner não se limita à dimensão de prestação de serviços. Ela alinha-se à perspectiva de Ruediger (2002), que afirma que o e-gov, além de prover um conjunto de serviços de forma mais eficiente, é uma política pública capaz de fomentar boas práticas informacionais para governança e ser, "*potencialmente, catalisador de uma mudança profunda nas estruturas de governo, proporcionando mais eficiência, transparência e desenvolvimento, além do provimento democrático de informações para decisão*" (Ruediger, 2002: 1).

É possível afirmar que as políticas de governo eletrônico são vistas como detentoras de alto poder de transformação, embora não haja consenso na literatura quanto aos graus e níveis de mudança. Abordagem mais detalhada pode ser vista em Frey (2001), Ruediger (2002), Grande, Araújo e Serna (2002) e Davidson, Wagner e Ma (2005). Também há algum consenso sobre as barreiras e os obstáculos comuns à implementação de políticas governo eletrônico, visto que elas se deparam com as características de insularidade funcional típicas da administração pública. Os potenciais integradores das novas tecnologias podem ser neutralizados pela conformação institucional da administração pública, razão pela qual o objetivo deste artigo é estudar as políticas de e-governo estaduais a partir de uma lente institucional.

A literatura acadêmica brasileira, na última década, tem trabalhos sobre diversos aspectos do governo eletrônico ou governança eletrônica, como os de Akutsu e Pinho (2002), Ruediger (2002), Ramos e Ramos (2003), Frey, (2003), Fernandes (2007), Knight, Fernandes e Cunha (2008), Pinho (2008), Diniz et all (2009), Cunha e Pozzebon (2009). Há trabalhos relacionados a modelos de gestão e estratégia de TIC para o setor público, implantação de sistemas de informação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas, programas e projetos sociais, e inclusão digital, além de relatos de aspectos específicos como e-serviços e compras eletrônicas.

INSTITUCIONALISMO E POLÍTICAS DE E-GOV

Diversos estudos salientam que o governo eletrônico representa a oportunidade de transformação da administração pública viabilizada pelas novas tecnologias (Fernandes, 2007). O e-governo é visto como uma estratégia para melhoria na prestação de serviços, introdução de mudanças organizacionais, criação de canais de participação para a sociedade civil e mecanismo para o fortalecimento das políticas públicas (Rudieger, 2002).

Entretanto, grande parte da discussão sobre governo eletrônico é marcada por um certo determinismo tecnológico acreditando que a simples utilização das tecnologias da informação produz transformações organizacionais. A esse respeito Fountain (2005) afirma que nesses relatos assume-se que a utilização das TIC leva a uma série de mudanças previsíveis como achatamento de hierarquias, maior uso de equipes interfuncionais, melhores resultados. Apesar disso, a autora afirma que as pesquisas sobre o uso de tecnologia da informação nas organizações não confirmam alterações instantâneas. Isso porque existe um existe um fino tecido

de consequências institucionais que determina e direciona o comportamento dos atores em uma organização tornando os processos de ação complexos e dependentes de uma série de arranjos regulatórios e normativos (Fountain, 2005).

Dessa forma, pode-se afirmar que, apesar da evolução das TIC e do desenvolvimento de ações de e-governo em todo mundo, estudá-lo sob uma perspectiva que considera tão somente os potenciais da tecnologia da informação é uma opção ao mesmo tempo limitada e equivocada. Em face do exposto, buscou-se uma abordagem teórico-conceitual capaz de lidar com os aspectos atinentes à evolução tecnológica e que também permita a compreensão de como os arranjos institucionais têm um papel chave na definição e implementação das políticas de governo eletrônico. A escolha recaiu sob a teoria neoinstitucional.

A perspectiva neoinstitucional representa uma oportunidade de observar como o desenho institucional da administração pública é capaz de afetar o uso da tecnologia da informação nos governos (Fountain, 2005). Para DiMaggio e Powell (1991), ela oferece condições para estudar os fenômenos sociais, econômicos e políticos a partir de um foco conceitual e teórico distinto, embora seja difícil dizer com clareza o que é a teoria institucional, posto que há diversas acepções e linhas de pesquisa para o termo (Dimaggio e Powell, 1991). Há várias razões para essa dificuldade de definição e ambiguidade na teoria institucional: o conceito de instituição distingue-se no campo de disciplinas científicas diferentes; os institucionalistas atribuem importância distinta a questões macro e micro estruturais dos fenômenos estudados e pesos também diferenciados às questões cognitivas e normativas que compõem as instituições.

Para esse artigo interessa-nos especialmente o neoinstitucionalismo econômico ou da escola racional. Também chamada de teoria positivista, o novo institucionalismo nas vertentes econômica e da escolha racional é conhecido por sua tradição instrumental. Nessa abordagem, os institucionalistas enfatizam os aspectos do comportamento humano que são baseados no cálculo estratégico. De acordo com Corrêa (2006), os teóricos do institucionalismo econômico e da escolha racional assumem que "*os indivíduos procuram conhecer as regras do jogo político, desde os movimentos permitidos e proibidos até as penalidades pelo cometimento de infrações, no intuito de maximizar seus payoffs (Corrêa, 2006: 26)*".

Para Scott (2001), essa corrente vislumbra as instituições como sistemas de regras e mecanismos de governança construídos por indivíduos que desejam promover ou proteger seus interesses. DiMaggio e Powell (1991) asseveram que

o institucionalismo da escolha racional concentra-se no processo de tomada de decisão política, especialmente nas formas como as instituições influenciam os resultados das políticas.

Na tradição do institucionalismo da escolha racional, o indivíduo é orientado e dirigido por resultados, fruto do cálculo estratégico e do conhecimento das expectativas dos demais atores. Os arranjos institucionais estruturam as interações dos atores ao descrever as alternativas de ação disponíveis dentro das regras de um jogo em um dado contexto. Além disso, fornecem informações e mecanismos de *enforcement* que reduzem a incerteza em relação ao comportamento alheio. De acordo com Tsebelis (1998), o institucionalismo dessa vertente conceitual define que o comportamento dos indivíduos é uma resposta ótima ao contexto institucional e que a interação entre os atores políticos é uma relação otimizada entre esses atores e as instituições.

A gênese dos estudos do novo institucionalismo da escolha racional está em avaliações empíricas do Congresso norte americano (Anastasia, 2002). Considerando um cenário em que o comportamento dos indivíduos é orientado de forma racional, sem a influência do contexto institucional, o processo legislativo deveria apresentar resultados instáveis diante das regras que governam os procedimentos de escolha e votação. Em tese, seria difícil reunir maiorias no Congresso norte-americano, no qual há múltiplas escalas de preferências entre os legisladores e também um conjunto amplo de questões em debate. Como os agentes se comportam racionalmente na busca de seus interesses, haveria um caráter cíclico das preferências e assuntos, fato que geraria ciclos de novas maiorias que invalidariam as escolhas precedentes. Anastasia (2002) aponta, entretanto, que, surpreendentemente, as decisões do Congresso norte americano se mostravam estáveis, o que provocou questionamentos sobre os motivos desse comportamento. A explicação foi encontrada nas instituições: a instabilidade provocada pelo modelo da escolha racional era suplantada pelas instituições. Em face dos limites cognitivos, das informações incompletas e da dificuldade de monitorar e acompanhar todos os acordos, os atores se apegavam a arranjos institucionais capazes de reduzir os custos de negociação, execução e acompanhamento, isto é: os custos de transação.[23]

[2] O conceito de custos de transação é fundamental ao neo institucionalismo da escolha racional. Os custos de transação podem ser entendidos como todos aqueles associados à uma relação de troca ou intercâmbio entre duas partes (AYLA, 1996).

[3] Porque a mudança das regras do jogo aumenta os custos de transação? Novas instituições produzem mudanças que afetam as negociações, os contratos, os direitos de propriedade, o que

Dessa forma, no caso do Congresso americano, os arranjos institucionais foram vistos como responsáveis pela estabilidade nos processos de decisão coletiva, uma vez que os custos de mudanças de preferências políticas (custos de transação) eram altos. DiMaggio e Powell (1991) salientam que as instituições funcionam como acordos *ex ante*, que permitem estruturas coordenadas de cooperação e que emergem exatamente porque os custos de transação de não obedecê-las são muito altos.

O novo institucionalismo econômico toma como unidade básica de análise as relações de troca na economia. De acordo com North (1990), as partes que realizam trocas em um mercado desejam economizar em seus custos de transação em um *locus* onde a informação é cara, age-se de forma oportunista e a racionalidade é limitada. Como lidar com tal situação? A abordagem do neoinstitucionalismo preconiza que os desenhos institucionais reduzem a incerteza, provendo as regras do jogo no qual as trocas econômicas acontecem e definindo os mecanismos de *enforcement* que constrangerão o comportamento dos atores, fazendo com que ajam de forma mais previsível. De acordo com o mesmo autor, as instituições são formadas por um conjunto de fatores que limitam a extensão das opções para cada um dos decisores. Dessa forma, as ações dos atores nunca serão um conjunto de atitudes que produzem resultados máximos. Elas permitem a maximização dos *payoffs* a partir de comportamentos estrategicamente orientados pelas regras do jogo das instituições.

Diante da exposição qual o conceito de instituição para os teóricos da escolha racional? Hall e Taylor (2003) afirmam que na abordagem da escolha racional as instituições oferecem aos atores informações sobre as regras do jogo. Dessa forma, é possível saber como serão os comportamentos de outros atores, os mecanismos de processamento dos acordos e as penalidades pelo descumprimento das regras. As instituições são compreendidas como constrangimentos interpostos entre os atores e a consecução de suas preferências.

Instituições podem ser entendidas como sistemas simbólicos compostos por elementos regulatórios, normativos e cultural/cognitivos, que produzem estabilidade e significado em um dado contexto social ao determinar as regras do jogo a serem observadas por um conjunto de atores. São compostas por regras e normas que estabelecem padrões de comportamento dos atores e manipulam um conjunto de sanções – recompensas e punições – com o propósito de

implica um processo de renegociação. Portanto, a mudança institucional provoca alterações nos custos de transação pela necessidade de adaptação às novas regras (AYALA, 1996).

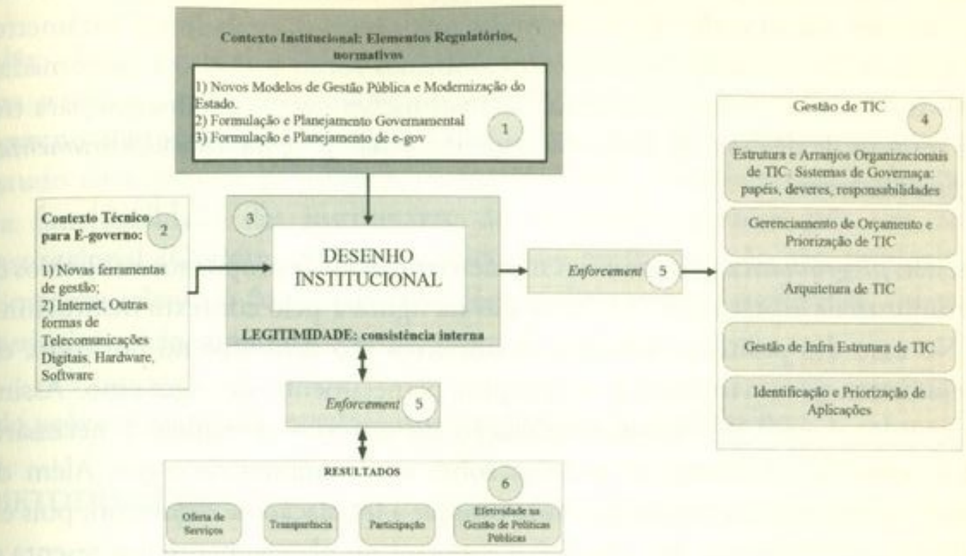
influenciar o comportamento dos agentes em um jogo político (Hall e Taylor, 1996; Scott, 2001).

De acordo com Immergut (2006), a análise neoinstitucionalista mostra que preferências e decisões são produtos das instituições e ajuda a analisar os motivos que levaram os atores de um dado contexto a escolher uma definição particular de interesses e não outra igualmente plausível. Por sua vez, é importante destacar que as instituições provocam o surgimento de desenhos ou arranjos que promovem um conjunto de resultados (Goodin, 1996). Para o autor o termo desenho institucional pode ser entendido como a criação de um formato ativo que promova resultados em um contexto particular.

Como apontado, o presente artigo lança mão da abordagem da escolha racional para estudar os desenhos das políticas de e-governo nos estados da federação brasileira. Assim, estuda-se a política de governo eletrônico com uma instituição responsável pelo fornecimento dos elementos regulatórios e normativos que fomentarão a criação de um desenho institucional capaz de produzir um conjunto de resultados de e-gov (Offe, 2006). Em outras palavras, as políticas de e-gov trazem as regras de jogo que fomentam a criação dos desenhos institucionais. Dizemos, então, que numa política de e-governo institucionalizada criam-se mecanismos e estruturas sociais que determinam os arranjos de e-gov estaduais e estruturam a gestão da TIC. Dessa forma, funciona como um forte elemento de governo e direcionamento da ação dos atores. Por outro lado, caso seja frágil, será sobrepujada por outras instituições vigentes nos governos estaduais.

A figura 1 apresenta o modelo que construímos para observar o desenho institucional das políticas de e-governo.

Figura 1: Modelo conceitual para análise das políticas de governo eletrônico



Fonte: elaborado pelo autor.

O modelo é formado pela conjugação do contexto institucional (1) e do técnico (2). De acordo com Scott e Meyer (1991), os dois não devem ser vistos como mutuamente excludentes, pois cada um deles produz respostas organizacionais pautadas na racionalidade. A consideração do contexto institucional é importante para o e-governo brasileiro, pois governos estão inseridos num ambiente fortemente marcado por leis, regras e normas, formais e informais. Desde a década de 1990, no Brasil, também têm havido importantes tentativas de reforma administrativa, com novas ferramentas de gestão. Por outro lado, o e-gov depende do avanço técnico da TIC, sendo marcado por inovações, tanto de gestão associadas à tecnologia como pelo próprio desenvolvimento tecnológico, veja-se o recente uso das ferramentas de web 2.0.

Voltando à figura 1, a conjugação dos elementos institucionais (1) com os técnicos (2) forma o desenho institucional (3) das ações de e-governo no Brasil. Esse desenho afeta a forma como a tecnologia é gerenciada (4), pois estabelecerá as regras do jogo para a gestão de TIC. Em outras palavras, o desenho (3) define os movimentos permitidos ou não no uso da tecnologia da informação governamental.

A partir da exposição do modelo cabe o questionamento: como os elementos que compõem o modelo foram escolhidos?

O ponto de partida para a estruturação do modelo foi observar a discussão de Scott e Meyer (1991). De acordo com eles, as instituições regulam as formas como as ações são tomadas no contexto das organizações, estabelecem parâmetros que regulam, constrangem e direcionam as formas como as decisões são tomadas. Como isso acontece? Para os autores, as instituições geram parâmetros para três tipos centrais de decisão no contexto organizacional: *programáticas, instrumentais e de financiamento.*

As *decisões programáticas*, que se referem à determinação de propósitos e objetivos de um conjunto de atores estão representadas na figura 1 pelo contexto institucional (1). No caso das políticas de e-gov, os objetivos são definidos no horizonte do planejamento governamental e do próprio planejamento de e-governo. Assim, para estudar o grau de institucionalização do governo eletrônico é necessário avaliar como são definidas as decisões sobre os programas de e-gov. Além do processo de planejamento é importante estudar a legislação de e-governo, pois ela significa a materialização dos princípios expostos no planejamento e apresenta as regras que devem ser jogadas na política pública. As decisões programáticas serão vitais para a formação do desenho institucional (3) das políticas de e-gov.

As *decisões instrumentais* referem-se ao estabelecimento dos meios e procedimentos para o alcance dos objetivos organizacionais. Para Scott (2001), significa avaliar como as instituições definem e direcionam *os arranjos organizacionais* que são representados pelas estruturas formais e pelos sistemas de governança: papéis, deveres e responsabilidades. Além disso, como exposto na figura 1 não há como instrumentalizar as ações de e-governo sem o uso de TIC. Dessa forma, a operacionalização do e-governo passa pela *infraestrutura de TIC, arquitetura de TIC* e *desenvolvimento e priorização de aplicações*. Por fim, as decisões instrumentais dependem do grau em que o desenho institucional é efetivo e gera resultados. Em função disso, a figura 1 também aponta que o desenho institucional deve gerar mecanismos de *enforcement*por meio das políticas de e-governo dos estados.

Por fim, além das decisões programáticas e instrumentais, Scott e Meyer (1991) afirmam que as instituições também regulam as *decisões de financiamento*. que definem as formas pelas quais os recursos serão alocados em determinado contexto. Dessa forma, estudar o grau de institucionalização das políticas de governo eletrônico demanda a compreensão dos processos de gerenciamento de investimentos em TIC. A esse respeito, Weill e Ross (2006) afirmam que organizações bem sucedidas no uso de TIC definem formas e regras para a priorização dos investimentos em tecnologia. É possível ver na figura 1 que a

gestão de TIC (4) contempla a forma como o gerenciamento dos recursos financeiros em TI são aplicados.

Além das dimensões e dos construtos mencionados, qualquer visão integrada das políticas de governo eletrônico precisa, por óbvio, considerar as ações de governo eletrônico e os resultados de tais políticas (6). Especialmente em um estudo com foco na abordagem neoinstitucional, é fundamental a observância da funcionalidade das instituições, dos resultados gerados por um arranjo institucional (Goddin, 1996). Quando tais resultados não são produzidos, a dimensão relativa à funcionalidade dessa política possui problemas, ou seja, as instituições não cumprem o prometido.

No próximo tópico apresentaremos a metodologia do trabalho.

METODOLOGIA

O primeiro aspecto a ser considerado na definição da metodologia de qualquer pesquisa científica é a perspectiva filosófica que sustenta a abordagem epistemológica utilizada. Historicamente, as pesquisas no campo de sistemas e tecnologias da informação, entre as quais se insere o tema de e-governo, foram dominadas por uma perspectiva epistemológica positivista com foco em métodos quantitativos (Walsham, 1995). O mesmo autor destaca que a visão positivista é marcada pela clara separação entre fatos e valores, com foco na visão de que o conhecimento científico se restringe ao levantamento e estudo dos fatos. Há uma clara separação entre o sujeito (pesquisador) e o objeto (sistemas de informação).

Contudo, em anos recentes, há um crescente debate na comunidade científica sobre a aplicabilidade e completude dos métodos positivistas para o estudo das ciências sociais (Mingers, 2001). Em função disso, cresce a importância da perspectiva interpretativista nos estudos de TIC, partindo do pressuposto que a realidade é socialmente construída pelos atores nela envolvidos e, dessa forma, é impossível a separação completa entre fatos e valores, como no paradigma positivista (Walsham, 1995).

Assim sendo, a posição epistemológica que guiou a execução do artigo é interpretativista e foi baseada principalmente nos trabalhos de Walsham (1995), Pozzebon (2003) e Barbosa (2008). Além disso, o trabalho pode ser caracterizado como descritivo, pois as técnicas utilizadas procuram "*descrever, decodificar, traduzir e, por outro lado, chegar a uma conclusão quanto ao significado, não à*

frequência, de certos fenômenos do mundo social" (Maanen, 1983). A abordagem central da pesquisa será um estudo qualitativo de múltiplos casos. Yin (2001) afirma que esse tipo de estratégia metodológica é utilizada em diversas situações no estudo das ciências sociais. O autor salienta ainda que o estudo de caso permite a compreensão da realidade a partir do contexto da vida real e permite lidar com uma ampla gama de evidências como documentos, entrevistas e questionários, entre outros.

O ambiente empírico escolhido foram os governos estaduais brasileiros. A escolha foi motivada pela relevância do cenário federativo brasileiro em que várias políticas públicas tem seu *locus* de concepção e execução nos estados. De acordo com Abrucio (2004), a partir da década de 1980, o Brasil passou por um processo de descentralização e democratização do poder político que ganhou contornos mais claros com a constituição de 1988. Uma das consequências mais marcantes foi o crescimento da importância dos governos subnacionais.

Arbitramos seis estados para a realização da pesquisa. Os cinco estados com maior PIB do Brasil (Ibge, 2006), São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraná. Além deles o estado de Pernambuco por ser uma referência em diversos trabalhos nacionais sobre governo eletrônico (Fundap, 2006). Dos seis estados escolhidos apenas cinco participaram efetivamente da pesquisa, pois o Rio de Janeiro não contribui com o fornecimento de dados, mesmo após a insistência do autor.

Foi elaborado roteiro de entrevista e escolhidos 3 respondentes em cada um dos estados participantes da pesquisa. (i) um representante da alta gestão, secretário ou subsecretário de estado das áreas de coordenação e/ou planejamento; (ii) o responsável nos estados pelas políticas de e-gov; (iii) o presidente da empresa ou órgão responsável pela informática. Como o Rio de Janeiro não participou da pesquisa, ao final da coleta de dados, em 2009, 15 pessoas de cinco estados responderam ao roteiro de entrevista.

Como se trata de estudo de caráter qualitativo foram criadas um conjunto de categorias analíticas para estudar as políticas de e-governo. O propósito de estabelecê-las pode ser assim resumido: (a) agrupar elementos, idéias e expressões em torno de conceitos capazes de sintetizar a coleta, análise e interpretação dos dados; (b) traduzir a fundamentação teórica em itens analisáveis. Geralmente a base teórica é formada por um conjunto amplo de conceitos e ideias. As categorias estabelecem a taxonomia que permite a vinculação do fundamento

teórico como o objeto de pesquisa; (c) permitir a construção dos instrumentos de coleta de dados de forma coerente com os fundamentos teóricos expostos (Miles e Huberman, 1994).

O ponto de partida para a escolha das categorias de análise foi a figura 1 apresentada no item 3 do trabalho. A partir daí foram consideradas as seguintes categorias de análise: legislação de e-gov e TIC; planejamento, formulação e integração de políticas de e-gov e TIC; estrutura e arranjos organizacionais de TIC: sistemas de governança, papéis, deveres, responsabilidades; gerenciamento de orçamento e priorização de TIC; identificação e priorização de aplicações; gestão de infraestrutura; arquitetura de Tecnologia da Informação; *enforcement*. Além destas, criamos categorias em relação a "resultados" que foram a oferta de serviços; transparência; participação e; efetividade na gestão de políticas públicas. As categorias podem ser vistas no quadro 1. Nele há uma descrição do item do modelo conceitual da figura 1, a categoria de análise correspondente e os focos de análise para cada categoria.

Quadro 1 - Categorias e focos de análise

Categorias de análise	Correpondência com o modelo conceital (Figura 1)	Focos de Análise
Legislação de acesso à informação governamental de e-gov	(1) Contexto Institucional	Aspectos de e-gov devidamente regulados; Aspectos de e-gov carentes de regulação; Abrangência da regulação.
Planejamento, formulação e integração de políticas de e-gov	(1) Contexto Institucional	Estratégias e barreiras ao desenvolvimento da política de e-gov; Formalização da política de governo eletrônico; Mecanismos de coordenação horizontal entre as unidades governamentais responsáveis pela implementação dos programas de e-gov; Papel da política de e-gov no contexto geral das políticas de gestão pública dos governos estaduais; Integração das políticas de e-gov e as macro políticas governamentais; Consenso na lógica institucional? Isto é: os atores seguem e aderem aos mesmos padrões, normas e políticas para executar as ações de TIC?
Estrutura e arranjos organizacionais de TIC: sistemas de governança, papéis, deveres, responsabilidades	(4) Gestão de Tecnologia e (2) Contexto técnico	Estruturas existentes para a implantação das políticas de governo eletrônico; Modelos de governança utilizados para implantação de políticas de e-gov; Existência e operacionalização de comitês, grupos de trabalho etc.; Papéis e responsabilidades das unidades responsáveis pelo planejamento de tecnologia da informação e comunicação nos governos estaduais.
Gerenciamento de orçamento e priorização de TIC	(4) Gestão de Tecnologia e (2) Contexto técnico	Regras decisórias existentes no processo de aprovação do orçamento de TIC; Como a existência/inexistência de processos regulatórios e normativos afeta os investimentos de TIC;
Identificação e priorização de aplicações	(4) Gestão de Tecnologia e (2) Contexto técnico	Processos regulatórios e normativos que governam o processo de identificação e priorização de aplicações; Arranjos utilizados para mitigar os riscos de redundância de aplicações.
Gestão de infraestrutura	(4) Gestão de Tecnologia e (2) Contexto técnico	Mecanismos de gestão de infraestrutura de tecnologia da informação.
Arquitetura de Tecnologia da Informação	(4) Gestão de Tecnologia e (2) Contexto técnico	Existência de um modelo de arquitetura de dados; Existência de dicionário de dados e regras de sintaxe para dados corporativos; Existência de arranjos organizacionais para gestão da arquitetura.
Enforcement	(5) *Enforcement*	Mecanismos de *enforcement* existentes
Oferta de Serviços	(6) Resultados	Maturidade da prestação de serviços na internet.
Transparência	(6) Resultados	A internet está sendo utilizada para divulgar e tornar acessíveis as informações sobre utilização de recursos públicos, além dos resultados dos programas governamentais?
Participação	(6) Resultados	Mecanismos de participação implementados na internet;
Efetividade na Gestão de Políticas Públicas	(6) Resultados	Verificar a percepção dos respondentes sobre a contribuição das TIC na efetividade das políticas públicas.

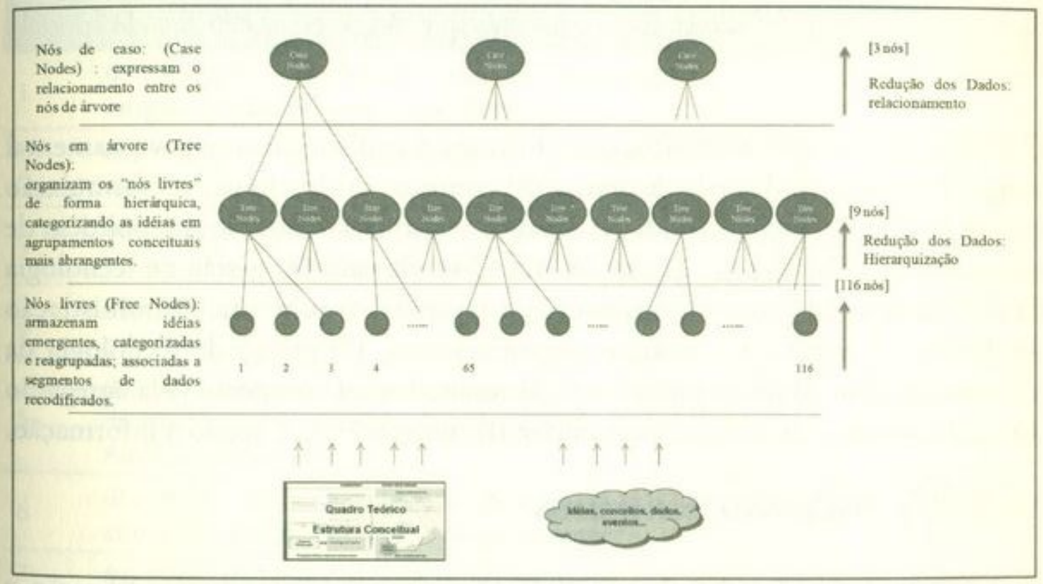
Fonte: elaborado pelo autor.

As entrevistas foram feitas durante os anos de 2008 e 2009 sendo gravadas e transcritas. Para a análise utilizamos o software NVivo e o modelo de Miles e Hubermam (1994) composto da seguintes fases: coleta dos dados; redução dos dados; display ou quadro de dados; conclusão e verificação. Por meio desse

modelo o autor identificou regularidades, padrões, explicações e relações de causa e efeito nas respostas dos entrevistados.

Os dados foram reduzidos utilizando-se o modelo de codificação de Barbosa (2008) por meio do qual as entrevistas transcritas são transformadas em um conjunto de nós livres que são palavras ou expressões que representam nossa interpretação para o texto. Após isso, os nós livres foram, a partir da similaridade entre eles,agregados em um conjunto de nós de árvore e nós de caso. A figura 2 expressa o tratamento dos dados e a relação entre os nós.

Figura 2 – Hierarquia das Estruturas de Nós Armazenados no QSR NVivo



Fonte: Barbosa (2008), adaptado pelo autor.

Cada nó livre armazena idéias e interpretações do texto transcrito. Para fazê-lo estabelecemos uma estrutura de codificação com o intuito de reduzir os dados coletados de maneira estruturada. Cada nó livre recebeu um código: [99]–[yyyy]–[99]–[nome do conceito]. A primeira parte, [99] continha o número da pergunta no roteiro. A segunda, [yyyy], uma abreviação da categoria de análise apresentada no quadro 1. A título de exemplo a legislação de acesso à informação governamental recebeu o nome de LEGINFO. A terceira parte do código [99] representa a ordenação dos nós livres de 01 até n. Por fim, a quarta parte, [nome do conceito] corresponde ao nome dado pelo autor ao nó livre.

Após a criação dos nós livres, eles foram agregados em nós de árvore assim com apresentado na figura 2. Os nós de árvore organizam os livres em uma estrutura hierárquica categorizando as ideais em conceitos mais abrangentes. Com base no modelo conceitual da figura 1 e na literatura sobre e-governo foram criados nove (9) nós de árvore: (a) arquitetura e administração de dados; (b) contexto institucional; (c) formulação e planejamento governamental; (d) desafios à institucionalização das políticas de e-governo; (e) estrutura e arranjos organizacionais; (f) gestão de tecnologia da informação; (g) histórico da gestão de TIC; (h) oferta de serviços eletrônicos; (i) transparência e acesso à informação.

Por fim, três nós de caso foram criados de forma a agregar os nós de árvore em (1) contexto institucional, formulação e planejamento governamental; (2) gestão de tecnologia da informação; (3) resultados, que são os eixos centrais do modelo da figura 1.

O nó de caso (1) contexto institucional, formulação e planejamento governamental surgiu da agregação dos nós de árvore (b) contexto institucional; (c) formulação e planejamento governamental; (d) desafios à institucionalização das políticas de e-governo; (g) histórico da gestão de TIC. O nó de caso (2) gestão de tecnologia da informação, foi composto pelos nós de árvore (a) arquitetura e administração de dados; (e) estrutura e arranjos organizacionais; (f) gestão de tecnologia da informação. Por último o nó de caso (3) resultados foi composto pela agregação dos nós (h) oferta de serviços eletrônicos; (i) transparência e acesso à informação.

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

O processo de análise dos dados qualitativos teve início com a codificação e a agregação dos dados das entrevistas. Foram gerados 202 nós livres que, posteriormente sofreram um processo de redução. Isso porque no processo de codificação por meio de nós livres acaba por gerar duplicidades, sinônimos, similaridades que podem ser consolidadas. A lista final de nós livres contou com 116 itens, que contêm a percepção dos entrevistados sobre o processo de institucionalização das políticas de governo eletrônico dos governos estaduais em questão.

Após a constituição dos nós livres houve a agregação em nós de árvore e nós de caso. Os tópicos da análise foram organizados a partir desses últimos.

CONTEXTO INSTITUCIONAL, FORMULAÇÃO E PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

A tabela 1 mostra a apresentação parcial do nó de caso contexto institucional, formulação e planejamento governamental.

TABELA 1. Apresentação parcial do nó de caso contexto Institucional, Formulação e Planejamento Governamental

Nó de caso – Contexto Institucional, Formulação e Planejamento Governamental Nós de árove: (b) contexto institucional; (c) formulação e planejamento governamental; (d) desafios à institucionalização das políticas de e-governo; (g) histórico da gestão de TIC			
	Nó Livre	Entrevistas Codificadas	Trechos Codificados
1	06) PLANTIC - 01 – Inexistência de planejamento integrado e visão do estado como um todo	13	71
2	06) PLANTIC - 03 – Existência de planejamentos setoriais	13	58
3	06) PLANTIC - 04 - Inexistência de formalização da política de e-gov - inclusive no PPA	9	58
4	05) PLAN - 02 - Programas estruturantes com prioridades de recursos	8	21
5	04) EFET - 06 - Evolução do e-gov depende da mudança de leis, decretos, estruturas (mudança institucional). Alterações ainda tímidas	7	16
6	05) PLAN - 01 – Instrumentos para planejamento estratégico formal - PPA, PPAG, projetos e planos	8	16
7	05) PLAN - 03 - Eixos estratégicos, ações e metas	7	16
8	06) PLANTIC - 09 - TIC reativa - não acompanha as demandas, vai à reboque e possui dificuldades para ser transformadora do negócio	5	11
9	06) PLANTIC - 08 - Políticas transversais ou programas estruturantes com necessidade de articulação e utilização de TIC	5	10
10	01) HIST - 05 - Ausência de institucionalização da utilização de TIC	4	9
11	14) DES - 02 - Isomorfismo - padrões nacionais e internacionais	6	9
12	04) EFET - 03 - Utilização de TIC baseada na iniciativa de cada secretaria ou gestor	6	7

Fonte: elaborado pelo autor.

Observa-se pelos dados da tabela 1 que os governos estaduais não privilegiam uma visão integrada das políticas de TIC, pois não existe a visão do Estado como um todo (linha 1 – tabela 1). Como consequência, verifica-se que o planejamento de TIC dos governos estaduais acaba se consubstanciando numa série de políticas setoriais e na inexistência de um planejamento formal das políticas de e-governo (linhas 2 e 3 tabela 1).

Dos 15 entrevistados há referência a 13 entrevistas e 71 trechos codificados para o primeiro nó livre. Já para o segundo nó foram observados 58 trechos codificados a partir dos mesmos 13 entrevistados. Não bastassem esses nós livres, outros elementos reforçam a realidade de uma lacuna no planejamento de e-gov e da formação de ações descoordenadas. Destacam-se:(a) 01) HIST - 05 - Ausência de institucionalização da utilização de TIC (linha 10, tabela 1); (b) 04) EFET - 03 - Utilização de TIC baseada na iniciativa de cada secretaria ou gestor (linha 12, tabela 1).

Para os entrevistados não há, nos governos estaduais em questão, visão integrada das políticas de tecnologia da informação, fato que provoca implementações de programas e ações de TIC de forma desordenada. Quando questionado sobre a integração do planejamento de tecnologia da informação, o entrevistado 15 afirmou:

> *Não existe, não existe. Não, não existe um planejamento central. Quer dizer, então, não existe um planejamento estratégico de TI. O que existem são algumas práticas, boas, não são ruins, mas são esporádicas e são feitas por indivíduos isolados. Uma orientação estratégica de TI, para o estado, por exemplo, quais são todas as grandes bases de dados do estado, como elas podem ser usadas, etc.? Ao longo do tempo, quais são os trabalhos que deveriam ser prioritários? Isso fica a cargo de cada secretaria propor o seu sistema, o seu processo, o seu projeto e obter essa aprovação (Entrevistado 15, dados da entrevista).*

O mesmo entrevistado ressalta que a fragmentação atinge todas as ações e os projetos de TIC desde a construção de sistemas, até projetos de infraestrutura tecnológica e oferta de serviços eletrônicos. Corroborando a percepção acima, o entrevistado 13 afirmou:

> *o que se elege de prioridade, se elege prioridade por secretaria ou por órgão, não se elege prioridade para o governo e para o cidadão, essa é a minha visão. Se sobra dinheiro, ótimo, isso para fazer tudo. Se não sobra dinheiro para fazer tudo, a prioridade é de cada um, de cada órgão. Eu acho difícil também, fazer isso, mas eu acho que,*

> *minimamente, isso tem que ser feito [...] Porque as pessoas em si, não tem um compromisso maior com o estado como um todo, tem um compromisso maior com aquela organização, aquela área que ele está administrando. É muito difícil pensar estado, muito difícil. (Entrevistado 13, dados da entrevista, grifo nosso).*

Outros participantes das entrevistas apenas confirmam a visão marcada pela fragmentação de iniciativas de e-governo. Para o entrevistado 9, não há concepção integrada das políticas de tecnologia da informação e comunicação e há um vazio de liderança para que o e-governo aconteça. Ele também destaca que os serviços eletrônicos disponíveis devem-se à cultura empreendedora de alguns secretários de Estado, mas não há gestão destas iniciativas:

> *cada órgão, faz o que quer, se deu sorte de ter um secretário empreendedor, que tem visão tecnológica, beleza. Ah, mas se não deu, assim... Não, não sai. (Entrevistado 9, trecho da entrevista).*

Ao observar o cenário de baixo volume de integração entre iniciativas de TIC, corre-se o risco de julgar que a existência de soluções descentralizadas representa em si um cenário negativo e que soluções integradas significam ações planejadas e executadas de cima para baixo por poucos órgãos ou poucas entidades. Além disso, pode-se acreditar que o cenário de fragmentação provoca a ausência total de serviços e aplicações de e-governo em funcionamento. Entretanto, não se trata disto. A liberdade de cada agência governamental foi importante para fazer com que um grande volume de informações e serviços fosse tornado público na internet.

A estrutura dos governos é dispersa e ampla. Há diversas políticas publicas em domínios distintos como fazenda, educação, saúde, meio ambiente, segurança e cultura, entre outras. Dessa forma, a existência de uma estrutura centralizadora poderia representar o severo risco de engessar iniciativas e prejudicar o fornecimento de informações e serviços.

Assim sendo, grande parte dos órgãos e das entidades está utilizando as ações de governo eletrônico para colocar à disposição informações e serviços eletrônicos aos diversos públicos alvo que dela necessitam. Portanto, há que se ressaltar que a ausência de integração não pode ser confundida com descentralização, pois é desejável que os órgãos e as entidades da administração pública trabalhem de forma descentralizada, dado que seria inapropriado desenvolver ações de e-governo sem considerar as particularidades de cada agência governamental. Os entrevistados, entretanto, não salientaram o fator descentralização, e sim a predominância do

trabalho realizado de forma descoordenada, sem um planejamento integrado que funcione como elo das iniciativas.

Os problemas aparecem não porque órgãos e entidades não devam estabelecer suas ações de e-governo na internet, mas porque níveis avançados de governo eletrônico requerem a transformação de processos e formas de operação da administração pública (Fernandes, 2007). Os projetos de governo eletrônico numa perspectiva de alta maturidade[4] requerem a utilização da tecnologia da informação para interligar sistemas, processos, unidades organizacionais e organizações (Fernandes, 2007).

Não somente os modelos de maturidade em tecnologia da informação, mas a discussão de modelos avançados de gestão pública pressupõe a existência de uma lógica de cooperação entre órgãos e entidades, para que se dê o efeito global mais efetivo na prestação dos serviços (Abrucio, 1997). Assim sendo, os desenvolvimentos iniciados em cada secretaria tendem a apresentar dificuldades de avanço a partir do momento em que surgir necessidade de integração. A esse respeito, o modelo de estágios de desenvolvimento de e-governo da Accenture (2003) preconiza que o avanço na utilização de tecnologia da informação por agências governamentais tende a ser grande nos primeiros momentos da implantação das políticas públicas e dos programas setoriais. Entretanto, à medida que caminham para a necessidade de integração horizontal de informações e visão estratégica orquestrada, as barreiras ao desenvolvimento do e-gov aparecem, e a velocidade na maturação é reduzida.

Fica claro que a "regra do jogo" das ações de governo eletrônico dos governos estaduais é marcado pela insularidade e pela fragmentação. Não há uma política pública norteadora das ações de e-gov. Assim, os potenciais integradores da TI tendem a ser neutralizados pelos arranjos institucionais vigentes. Esse tipo de atitude não é contraproducente? O comportamento dos atores de uma organização, especialmente o processo decisório, se ancora em rotinas e procedimentos tomados como premissas normativas de um ambiente. Conquanto apresente resultados subótimos, as ações de tecnologia da informação são governadas por arranjos institucionais marcados pela fragmentação das iniciativas.

[4] A maturidade está associada ao grau e à intensidade com que os projetos e iniciativas de governo eletrônico impliquem transformação de estruturas e processos da administração pública. Conseqüentemente, depende da capacidade do governo dar sustentação a um processo transformador, o que supõe o alinhamento entre estratégias e estruturas da administração pública e do programa de governo eletrônico (Fernandes, 2006, p. 503).

Afirmamos que o desenho institucional favorece a adoção de tecnologia de maneira fragmentada. Os custos de transação de agir de maneira integrada são altos. Como não há política clara de e-gov também não existem mecanismos de *enforcement*para execução orquestrada das ações de TIC.

A menção comum é à inexistência de políticas fortes. Existem ações em andamento de forma isolada, mas sem a coordenação nem a organicidade promovida por uma política. Então "*a ausência da política leva a não ter completitude das ações. É simplesmente uma coleção de boas intenções, não é?* (Entrevistado 11, trecho da entrevista)".Além disso, a simples existência de uma política escritanão significa que ela esteja institucionalizada e não é garantia da criação de ações coordenadas de e-governo. De acordo com North (1990), os indivíduos agem num contexto social procurando compreender as regras do jogo de forma a evitar tanto movimentos não permitidos quanto penalidades. O propósito é maximizar os *payoffs*. Os diversos órgãos e entidades adotam tecnologia de maneira não integrada e não há constrangimentos interpostos entre os atores e a consecução de suas preferências (Hall e Taylor, 2003). Não há custo, nem mesmo político, na execução descoordenada das ações de TIC.

O comportamento de órgãos e entidades em TIC nos governos estaduais é uma resposta ótima ao contexto institucional encontrado. A tendência, portanto, é de continuidade de um cenário marcado pela fragmentação de iniciativas, mesmo que elas apresentem resultados coletivos sub-ótimos.

GESTÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

Uma vez que o contexto institucional revela a ausência de uma política de governo eletrônico que represente um marco regulatório e normativo estruturado, era de se esperar a existência de problemas de gestão de TIC. Não há direcionamentos para o uso de TIC e a tabelas 2 mostra essa realidade.

TABELA 2. Apresentação parcial do nó de caso Gestão de Tecnologia da Informação

Nó de Caso – Gestão de Tecnologia da Informação Nós de árvore: (a) arquitetura e administração de dados; (e) estrutura e arranjos organizacionais; (f) gestão de tecnologia da informação			
	Nó Livre	Entrevistas Codificadas	Trechos Codificados
1	06) PLANTIC - 05 - Ausência de governança - distância entre intenção e ação	13	80
2	08) ARRJTIC - 01 - Comitês de gestão e de tecnologia pouco operantes	14	70
3	09) ENFORCE - 02 - Ausência de condições coercitivas	8	32
4	09) ENFORCE - 01 - Fragilidade dos mecanismos para garantir implementação	9	29
5	10) ORÇTIC - 01 - Inexistência de critérios técnicos para orçamento corporativo de TI	9	18
6	08) ARRJTIC - 05 - Inexistência de arranjos de governança para o governo como um todo	7	16
7	12) APLIC - 02 - Inexistência de metodologias maduras de gestão de projetos e levantamento de requisitos. Exceção apenas em algumas secretarias como SEF	8	14
8	10) ORÇTIC - 04 - Governança de orçamento setorial - órgãos determinam de forma autônoma a necessidade de gasto	8	13
9	12) APLIC - 01 - Inexistência de processo e fórum para priorização de aplicações	8	13
10	06) PLANTIC - 10 - Inexistência de mapeamento e gestão do portfólio das ações de TIC	6	12

Fonte: elaborado pelo autor.

Os dados apontados pela tabela 2 ilustram um ambiente de gestão de TIC ainda incipiente. O primeiro dos nós livres referenciado na linha 1 retrata a menção da ausência de governança de TIC por 13 dos 15 entrevistados. Impressiona o volume de 80 trechos codificados para o nó livre.

Para um dos entrevistados:

> *Não existe uma ação forte, formal de: olha você tem que fazer de um determinado jeito. A gente dá mais as diretrizes das secretarias. É claro, que tem secretarias que são mais independentes que as outras, não necessariamente, elas seguem as nossas diretrizes. Essa é uma grande dificuldade hoje no Estado, principalmente as secretarias mais fortes. Embora tenham um bom relacionamento nem sempre há uma aderência plena. (Entrevistado 13, trecho da entrevista).*

O relato da inexistência de uma ação forte, formal, é indicativo da ausência de um arranjo institucional que favoreça a gestão de TIC. A governança de TI está alicerçada em sólidos padrões que definem mecanismos, formalizando relacionamentos e estabelecendo regras e procedimentos para assegurar que os objetivos organizacionais sejam atingidos (Weill e Ross, 2006). O trecho extraído da entrevista de outro participante da pesquisa confirma que problemas na organização institucional da gestão de TIC dos diversos órgãos provocam inconsistências, redundância e dispersão de esforços. Para ele:

> *a organização interna, tem um nível de ruído e atrito bastante grande. Cria até incompatibilidade em alguns casos. Quer dizer, esse é um esforço, que a Secretaria de Gestão está entrando e está tentando resolver. Mas, é, o histórico não ajuda. (...) Imagine que um terço dos esforços são duplicados a troco de nada, quando deveriam ser utilizados de uma forma mais consistente. Isso sem considerar ineficiência dos gestores do sistema e sem considerar a corrupção, tira essas coisas, quer dizer, todo mundo está fazendo tudo direitinho, como deve, você está jogando fora milhões. Coloca outros fatores, a conta deve ser maior, isso no nível nacional, no nível estadual, eu diria, deve ser menor, mas não deve ser tão pequeno também (Entrevistado 15, trecho da entrevista).*

A tabela 2 mostra um ambiente de ausência de processos formais para guiar e direcionar as ações de TIC, tais como comitê de gestão de tecnologia pouco operantes (linha 2), dificuldades de estabelecimento de critérios técnicos para orçamento (linha 5) ou inexistência de metodologias maduras de gestão de projetos. Os dados da tabela 2 revelam um desenho institucional caracterizado pelo uso da tecnologia com baixos padrões de governança, Em outras palavras, as regras do jogo são frouxas.

Chama atenção o fato dos comitês de gestão de TIC serem apontados como estruturas pouco operantes e que agregam pouca efetividade à gestão de TIC.

Existe hoje na legislação um comitê de TI, que tem como objetivo avaliar essas demandas, embora ele não esteja aqui, muito sinceramente, ele não esteja funcionando, ele não é operacional (Entrevistado 1, trecho da entrevista, grifo nosso).

Então, como a COSITE, ela não funciona e nunca funcionou na verdade. Funcionou muito mal nas gestões anteriores, ela se quer até onde eu sei, foi instituída. (Entrevistado 11, trecho da entrevista, grifo nosso).

Comitês de tecnologia a informação pouco operantes apenas agregam instâncias burocráticas à realização dos trabalhos, mas não auxiliam a orquestração das ações governamentais.

Outro exemplo interessante que mostra a baixa maturidade na gestão de TIC está na percepção dos entrevistados de que os órgãos e as entidades da administração pública não precisam submeter suas ações e iniciativas de tecnologia de informação a nenhuma sorte de escrutínio e seleção de projetos por meio da aplicação de critérios objetivos para liberação dos recursos. Para Weill e Ross (2006), o objetivo de um processo de aprovação de investimentos é assegurar que os recursos gastos em TIC gerem retornos alinhados à estratégica da organização. Os autores afirmam que, sem esse tipo de procedimento, os investimentos de TIC ficarão restritos invariavelmente a metas locais, e não à estratégica global da organização. Além disso, tendem a gerar benefícios menores, pois não partem de uma perspectiva sistêmica que visualize o impacto coordenado dos projetos.

Quando indagados sobre a existência de instâncias e procedimentos técnicos de aprovação dos orçamentos de TIC, alguns gestores afirmaram desconhecer esse tipo de iniciativa.

Não sei. Não sei qual é o critério. (Você está dizendo que isso acaba, pelo que você falou, alguma redundância, alguma coisa nesse sentido?) Eu tenho certeza que isso causa problemas nesse tipo. Mas, eu não, quer dizer, até o fato de eu, como(nome do cargo), não ter um manual desses critérios, quer dizer, não foi me fornecido nada. Então, ao que eu saiba, esse critério não existe. Técnico, não é, você quer dizer? De tecnologia mesmo. Isso. Não percebo esse critério como existente, não. (Entrevistado 15, trecho da entrevista).

Ou ainda:

Não. Não existe funcionamento corporativo, tem setorial. Cada órgão determina a sua necessidade de gastos e a Fazenda, ela tem algumas contas que elas chamam de (nome da conta), o nome, onde eles pegam rubricas de TI e chamam pra eles. (Entrevistado 11, trecho da entrevista).

Não somente os processos de aprovação do orçamento, a tabela 2 mostra que não existe processo para priorização de aplicações (linha 9), inexistência na gestão de portfólio de TIC (linha 10) e ausência de condições de *enforcement* (linha 3).

Outros pontos poderiam ser salientados na análise, mas apenas repetiriam o que já foi dito até o momento. O cenário apontado para a gestão de tecnologia da informação reforça um modelo de desenvolvimento do e-governo caracterizado pela fragilidade da direção estratégica, arranjos descoordenados, ausência de mecanismos apurados de gestão de TIC. Revela-se um desenho institucional que não consegue apresentar mecanismos de *enforcement* capazes de integrar ações (linhas 3 e 4, Tabela 2).

Considerando os aspectos expostos sobre o neoinstitucionalismo da escolha racional observa-se que a gestão de TI é direcionada por regras de jogo diferentes de uma política de TIC sólida e que contemple uma visão geral para o estado como um todo. É mais simples para cada órgão e entidade agir de forma isolada, embora os ganhos possam ser menores. Observa-se que essa conformação institucional acaba impedindo ou tornando mais lentas as transformações que poderiam ser geradas pelo e-governo.

PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS, TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO

O cenário encontrado na prestação de serviços e informações por meio do governo eletrônico revela aspectos positivos e outros que ainda representam um desafio para a evolução do e-gov estadual. É nítido que o a prestação de serviços digitais faz parte da agenda dos órgãos e entidades governamentais. Foram comuns as menções aos portais governamentais como estratégica para consolidar o acesso dos cidadãos aos serviços públicos.

O responsável pelo portal governamental de um dos estados afirmou que é necessário fornecer informações corretas e oportunas aos beneficiários das políticas publicas. Como ele mesmo afirmou: "*se eu estiver no estado de (nome do estado), em função do tamanho, da quantidade de serviços que o governo presta para o cidadão, informar bem é um serviço muito precioso (entrevistado 14, trecho de entrevista)*".

Em outro estado participante, o pesquisador teve acesso à documentação sobre o portal de serviços que confirma a preocupação de fornecer informações corretas ao cidadão. Em sua estrutura, o manual descreve: (i) o que é um serviço e qual a diferença entre serviço e informação; (ii) critérios de redação dos serviços; (iii) passo a passo com todo o conteúdo necessário de modo a se evitar idas e vindas ao local de prestação de serviços e ter em mãos a documentação necessária.

A tabela 3, mostra na linha 3 que 11 dos 15 entrevistados afirmam que os governos estaduais estão estruturando catálogos de serviços eletrônicos para os cidadãos. Os trechos de entrevistas confirmam esta afirmação:

TABELA 3. Apresentação parcial do nó de caso Resultados

Nó de Árvore: Oferta de Serviços Eletrônicos Nós de árvore (h) oferta de serviços eletrônicos; (i) transparência e acesso à informação			
	Nó Livre	Entrevistas Codificadas	Trechos Codificados
1	02) OFSERV - 03 –Grande parte dos serviços em nível emergente	13	36
2	02) OFSERV - 10 - Inexistência de serviços transversais (inter secretarias e conclusivos)	11	23
3	02) OFSERV - 02 –Esforço na consecução do Portal e do catálogo de serviços	11	20
4	02) OFSERV - 08 - Facilidade de acesso aos serviços	8	16
5	02) OFSERV - 04 –Baixo grau de interação	9	11
6	02) OFSERV - 14 –Crescimento das ouvidoria	6	11
7	04) EFET - 05 - Informação para gestão - desafios e dificuldades	7	10
8	02) OFSERV - 12 - Central de atendimento presencial	6	9
9	02) OFSERV - 05 –Poucos serviços transacionais	4	8
10	02) OFSERV - 09 –Inexistência de política de informação	5	7

Fonte: elaborada pelo autor.

> *A gente tem [...] grandes marcos, [...] a existência do Portal do Cidadão, quando a gente lista todos os serviços públicos e eu acredito que organiza os serviços que são prestados pela Internet. Os serviços são prestados por cada uma das secretarias, mas o Portal do Cidadão organiza o estrutural (Entrevistado 14, trecho da entrevista).*

> *Então, imediatamente, (o Estado.) começou a trabalhar intensamente e procurar migrar para o meio eletrônico aqueles serviços que, basicamente, o cidadão pede o serviço e você produz o serviço e entrega depois para o cidadão. Não é necessária a presença dele, como atestado de antecedentes, consultas de BO, segunda via disso, segunda via daquilo.(...). Ou seja, 25% dos nossos serviços hoje, são feitos totalmente on-line. (...) Começou como um portal, basicamente, de notícias, que era uma agência de notícias. (...) Então, dependendo da secretaria, ela está mais avançada ou menos avançada. Mas, o portal teve uma evolução muito grande (Entrevistado 12, trecho da entrevista, grifo nosso).*

Também merece destaque o crescimento das atividades de ouvidoria (linha 6, tabela 3) na prestação de serviços. Alguns estados estabelecem critérios para possibilitar o acompanhamento das demandas de informações e serviços direcionadas à administração pública. As ouvidorias indicam que os governos estaduais começaram a se preocupar com prestar satisfação sobre suas demandas, coisa essencial num ambiente democrático.

Por outro lado, as entrevistas deixaram claro que ainda há a necessidade de evolução em diversos aspectos (linha 10, tabela 3). Praticamente nenhum dos estados possui uma legislação clara de acesso à informação governamental. Os trechos refletem essa realidade:

> *Eu acho que não, eu não sou especialista nisso. Então, aqui, eu estou chutando, mas eu tenho a impressão que não existe um corpo legislativo tão claro a respeito disso (Entrevistado 15, trecho da entrevista).*

Ou ainda:

> *Eu, sinceramente, desconheço. Não conheço, conheço muito pouco da política de informação do governo [...] Eu vou indagar ao responsável por essa área, para que ele possa me prestar algum esclarecimento. (Entrevistado, 1, trecho da entrevista).*

O responsável pelo e-governo em dos estados destacou:

> *Não tenho conhecimento. Eu não sei se o portal da transparência, se foi feita uma legislação para regulamentar, realmente não sei. [...] Não, não creio que haja uma legislação específica. (Entrevistado, 2, trecho da entrevista).*

Outro entrevistado apontou:

> *No âmbito da legislação estadual, não. Não existe. Talvez isso seja um passo importante talvez, seja uma inovação. Eu também não sei se outros Estados legislam nesse sentido. Mas isso pode ser um avanço importante, porque coloca de uma maneira mais formal, a obrigação da disponibilização da informação, a forma de tratamento que tem direito a acesso. Mas aqui no Estado, não, não existe e eu não conheço as iniciativas dos outros Estados nesse sentido (Entrevistado, 10, trecho da entrevista).*

Os estados precisam estabelecer políticas de acesso à informação governamental com, no mínimo, observância dos seguintes princípios: a definição dos arquivos e documentos passíveis de acesso; o conteúdo disponível; as formas e os mecanismos mediante os quais pode-se buscar as informações governamentais; os custos de acesso à informação governamental, deixando claros os conteúdos de acesso gratuito e aqueles pagos em função dos investimentos necessários em tempo, recursos humanos, materiais e tecnológicos; o desenvolvimento de princípios de gestão da informação capazes de aumentar a efetividade da administração pública no fornecimento de informações e serviços; e a definição de papéis e responsabilidades no fornecimento de informações.

Além do exposto os entrevistados afirmaram que a maior parte dos serviços ainda é apenas informativo, sem a possibilidade de conclusão por meio dos recursos de tecnologia da informação (linhas 1, 2 e 5, tabela 3). As entrevistas revelam a baixa interatividade. A prestação de serviços eletrônica é, em muitos casos, emergente e com pouco desenvolvimento de serviços transversais, limitando-se a iniciativas de cada órgão.

O quadro não surpreende. Em um ambiente em que a gestão de TIC se mostra imatura não há condições para a integração de processos, o chamado *back office*, essencial à prestação de serviços digitais. Em grande medida dos avanços restringem-se ao esforço de cada órgão.

Outro ponto que carece de evolução é a utilização dos recursos de tecnologia da informação para transparência das informações governamentais. De acordo com Ruediger (2002), níveis avançados de governo eletrônico demandam a utilização do e-gov como instrumento para participação dos cidadãos na elaboração, acompanhamento e avaliação das políticas públicas. À época do desenvolvimento da pesquisa esse não parecia ser o quadro encontrado. Alguns trechos refletem essa realidade:

> *Em termos da utilização do governo eletrônico para esse tipo de atividade, eu acho que o Estado está muito acanhado, mas está trabalhando para suprir essas deficiências. Como eu disse, a gente tem um projeto estruturador muito audacioso, que propõe soluções para essas duas (transparência e participação) questões (Entrevistado 1, trecho da entrevista).*

> *Então não tem como o cidadão revisar esse acompanhamento das ações de governo, da implementação das políticas públicas via um processo sistematizado, via web, embora a gente tenha dentro do governo (...) outros instrumentos que possibilitam essa participação (Entrevistado 1, trecho da entrevista).*

> *Aí é o que o pessoal chama de democracia não é? Eu acho que ainda está bem tímido (Entrevistado 13, trecho da entrevista).*

> *Mas, parece que a discussão ela não existe a gente já tem visto inclusive em outros países. A discussão colaborativa, onde, por exemplo, um cidadão dá uma sugestão e essa sugestão ela pode ser debatida com a opinião de outros cidadãos isso a gente não tem ainda (Entrevistado 13, trecho da entrevista).*

Tanto a prestação de serviços integrada como a utilização da internet como mecanismo de transparência e participação não alcançam seu potencial. Estes resultados corroboram os de Pinho (2008), sobre os portais de governo brasileiros que possuem tecnologia adequada, mas baixa interatividade nos serviços,ausência de transparência com exceção dos itens definidos por lei, e também inexistência de mecanismos de participação.

Além disso, corroboram a visão desse artigo, segundo a qual um desenho institucional fragilizado das políticas de e-governo acaba por provocar resultados incipientes no uso do e-governo.

CONCLUSÃO

O objetivo que moveu a realização deste trabalho foi compreender o desenho institucional de e-governo e TIC nos governos estaduais e como esses arranjos afetam os ganhos associados ao governo eletrônico. Para isso estudou-se as políticas de e-govdos governos estaduais procurando compreender seu ambiente institucional, a gestão de TIC e os resultados quem vem sendo geradospela utilização da TIC nos governos estaduais.

Observou-se que o planejamento de e-governo é realizado de forma isolada por cada um dos órgãos ou agências governamentais. Não existe uma política forte que coordene as ações de informatização estaduais. Destaca-se que os estados estudados são aqueles com os maiores produtos internos brutos no país. Em tese, eles teriam acesso à maior volume de recursos financeiros, institucionais e de *KnowHow* para gerar resultados coordenados com o uso do e-governo.

Os projetos, orçamentos e portfólio de TI são gerenciados por cada secretaria. Não há articulação de esforços o que gera retrabalho, redundância, elevação de gastos, dificuldade de geração de serviços transversais entre outros problemas. Os problemas históricos da gestão da TI nos estados, como pouco alinhamento às políticas governamentais e às necessidades das secretarias, não foram superados com o surgimento do e-governo.

A inexistência de uma política sólida de e-governo que direcione as ações dos atores revela que governos ainda não visualizam estrategicamente o uso de tecnologia da informação e o baixo grau de institucionalização do governo eletrônico. Em outras palavras, não há a definição de quais os reais ganhos que podem ser gerados pelo e-gov e tão pouco um esforço sistemático para alcançá-los. A ausência de políticas provoca uma lacuna de estratégia e, na ausência dessa, cada órgão ou entidade pode agir livremente.

Ao atuarem isoladamente os órgãos promovem resultados positivos, mas que possuem apenas abrangência local. Resolvem problemas, fornecem informações e promovem serviços restritos a seu universo de um órgão governamental. Contudo, criam um legado de processos e sistemas incapazes de se comunicar entre si. Esse cenário representa um forte óbice ao avanço das políticas no contexto de modernização da administração pública. Isso porque os programas de reforma do estado advogam que a lógica segmentada da gestão governamental precisa sofrer uma transformação. Ações intersetoriais e transversais devem substituir aquelas em torno de um modelo administrativo fragmentador. O contexto federativo demanda ações coordenadas entre os responsáveis pela execução das políticas públicas.

O fracionamento das ações de TIC é bom para a manutenção do status quo, pois aumenta o poder político local de cada área fortalecendo nichos de poder. As ações de TI são gerenciadas em um conjunto de caixinhas com pouca comunicação entre si. Os custos de "permanecer como está" são menores do que os enfrentar os desafios de coordenar esforços. A ausência de políticas de

e-governo e de mecanismos de *enforcement*para implantá-las torna vantajoso aos atores permanecer nesse estado.

Assim sendo, pode-se afirmar que o grau de institucionalização de políticas de e-governo nos estados da federação brasileira é baixo. Além disso, o atual desenho institucional do governo eletrônico limita a utilização de TIC com foco na transformação de processos e na integração das diversas agências governamentais.

BIBLIOGRAFIA

Abrucio, Fernando L. O Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: Cadernos ENAP, n°10, 1997.

Abrucio, Fernando L. Reforma do Estado no Federalismo Brasileiro e a Articulação entre o Governo Federal e os Estados. o caso do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de laAdministración Pública, Madrid, España, N 2 - 5 Nov. 2004.

Akutsu, Luiz; Pinho, José A. G. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governos no Brasil. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 36, n. 5, set./out. 2002.

Anastasia, Fátima e Melo, Carlos Ranulfo F. Instituições Híbridas, Representação e Participação: a democracia em Belo Horizonte. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de laAdministración Pública, Santiago, Portugal, Outubro 2002.

Araújo, Wagner F. G. A avaliação de sítios governamentais como instrumento para melhoria dos serviços e informações on-line: da concepção aos resultados. In: MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. (Org.). 1º Premio Excelência em Gestão Público do Estado de Minas Gerais: coletânea dos trabalhos vencedores. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, 2006, v. , p. 17-68.

Avgerou, Chrisanthi (2000). IT and organizational change : an institutionalist perspective. Information technology and people, 13 (4).pp. 234-262. ISSN 0959-3845. Available at:http://eprints.lse.ac.uk/2582. Available in LSE Research Online: July 2007.

Ayala, José E. Una teoria neoinstitucionalista del estado. Mercado, elección pública e instituiciones. UNAM, 1996.

Bahiense, Geraldo C. Uso Estratégico de Tecnologia da Informação em Secretarias de Fazenda no Brasil. In: XXVI ENANPAD. Salvador: Anpad. Set. 2002.

Barbosa, Alexandre F. Governo eletrônico: Dimensões da avaliação de desempenho na perspectiva do cidadão. 2008. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) - Fundação Getulio Vargas – SP. TEM QUE RETIRAR

Barbosa, Alexandre; FARIA, Fernando I. Pinto, Solon L.; In KNIGHT, P. T.; FERNANDES, C. C. C.; CUNHA, M. A. (orgs).e-Desenvolvimento no Brasil e no mundo: subsídios e Programa e-Brasil. São Caetano do Sul, SP: Yendis Editora, 2007.

BRASIL, Presidência da República do. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: MARE, (1995).

Bresser Pereira, Luis C. Uma Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil. Revista do Serviço Público. Brasília. Vol 49, n 1. 1998.

Chahin, A.; CUNHA, Maria A.; KNIGHT Peter T.; PINTO, Solon L. e-gov.br: a próxima revolução brasileira: eficiência, qualidade e democracia: o governo eletrônico no Brasil e no mundo. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

Corrêa, Izabela Moreira. Entre a Representação e a Participação:a difícil arte da coordenação na implementação da participação popular no ciclo orçamentário em BH e MG. 2006. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal de Minas Gerais, Orientador: Maria de Fátima Junho Anastasia.

CUNHA, Maria A; POZZEBON, Marlei. O uso das tecnologias da informação e comunicação para melhoria da participação na tomada de decisão pública. In: XXXIII ENANPAD. São Paulo: Anpad. Set. 2009.

Davison, Robert M., WAGNER, C.; MA, C.K. From government to e-government: a transition model. In: Information Technology & People, v. 18, nº 3, 2005, pp. 280-299.

Dimaggio, Paul J; POWELL, Walter W. The New Institutionalism in Organizational Analysis, W.W. Powell and P.J. DiMaggio (eds.), University of Chicago Press, Chicago, 1991.

Diniz, Eduardo; Barbosa, Alexandre; JUNQUEIRA, A. R.B.; PRADO, Odemir. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. Revista Administração Pública. 2009, vol.43, n.1, p. 23-48.

Fernandes, Ciro C. C. Organização do Governo Eletrônico no Brasil: situação atual, problemas e propostas, p. 490-511. In KNIGHT, Peter T.; Fernandes, Ciro C. C.; CUNHA, Maria A. E-Desenvolvimento no Brasil e no mundo: subsídios e programa E-Brasil. 1. ed. São Caetano do Sul: Yendis, 2007. v. 1. 1008 p.

Ferreira, Cândido Guerra. O Fordismo, sua Crise e o Caso Brasileiro: Belo Horizonte: UMFG/CEDEPLAR, 1993.

Fountain, Jane E. Construindo um Estado Virtual. Tecnologia da informação e mudança institucional. Tradução, CecileVossenar. Brasília, ENAP, 2005.

Frey, Klaus. Governança Urbana e Redes Sociais: o potencial das novas Tecnologias da Informação e Comunicação. In: XXVII ENANPAD. Atibaia: Anpad. Set. 2003.

Fundap. Seminário Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados: Relatório do painel Governo Eletrônico, Fundação do Desenvolvimento Administrativo, São Paulo, 9 de março de 2006.

Gaetani, Francisco. Estratégia e Gestão da Mudança nas Políticas de Gestão Pública. In: LEVY, Evelyn e DRAGO, Pedro Aníbal (org.) Gestão Pública no Brasil Contemporâneo. São Paulo. FUNDAP: Casa Civil, 2005.

Goodin, Robert (org.). The Theory of Institutional Design. Cambridge. Cambridge University Press, 1996.

Grande, J. I. C.; ARAUJO, M. C. R.; SERNA, M. S. La Necesidad de Teoría(s) sobre Gobierno Electrónico. In: Centro Latinoamericano de Administración para El Desarrollo (CLAD). Concurso de Ensayos y Monografíasdel CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de laAdministración Pública, 16, Venezuela, 2002.

Hall, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As Três Versões do Neo-institucionalismo. Lua Nova, Nº 58, 2003, p. 192-223.

Hall, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. Political science and the three new institutionalisms. PoliticalStudies, 1996.

Heeks, Richard. Information systems and public sector accountability. Manchester: Institute for Development Policy and Management - Manchester University, 1998. (Information Systems for Public Sector Management - Working Paper Series, 1).

Hobsbawm, Eric. Era dos Extremos: o breve século XX: São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Contas Regionais do Brasil 2004. Boletim Contas Nacionais número 17. Rio de Janeiro, 2006.

IMMERGUT, E. O Núcleo Teórico do Novo Institucionalismo. In Saravia E.; Ferrarezi, E. (org). Políticas Públicas. Brasília: ENAP, 2006. p.155-196.

Jepperson, R. L. Institutions, Institutional effects, and Institutionalization, In: The New Institutionalism in Organizational Analysis, W.W. Powell and P.J. DiMaggio (eds.), University of Chicago Press, Chicago, 1991, 143-163.

Knight, Peter T.; FERNANDES, Ciro C. C.; CUNHA, Maria A. (orgs). e-Desenvolvimento no Brasil e no mundo: subsídios e Programa e-Brasil. São Caetano do Sul, SP: YendisEditora, 2007.

Maanen, J. Van – Reclaiming Qualitative Methods for Organizational Research: a preface.In: MAANEN, J. Van (ed.) – Qualitative Methodology. Newbury Park, Sage, 1983.

Mignerat, Muriel; Rivard, Suzanne. Positioning the Institutional Perspective in Information Technology Research. Cahier de recherche. 2005.

Miles, M., HUBERMAN, A. An Expanded Sourcebook Qualitative Data Analysis. Thousand Oaks: Sage Publications, London, 1994.

Mingers, John. Combining IS Research Methods: towards a pluralist methodology. Information Systems Research, 2001: pp 240-259.

Mintzberg, Henry. Managing Government, Governing Management. Harvard Business Review, 1996, Vol. 76 No. 3, pp. 75-83.

North, Douglas. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. New York: Cambridge University Press, 1990.

OFFE, Claus. Intitutions in East European Transitions.In GOODIN, Robert (org.).The Theory of Institutional Design. Cambridge. Cambridge University Press, 1996.

Okot-Uma, Rorgers. Eletronic Governance: re-inventing good governance. London: CommonwealthSecretariat, 2000.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU/ASPA). Benchmarking e-government: a global perspective. New York: UN/DPEPA, 2008.

Pinho, José A. G. Investigando portais de governo eletrônico no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, mai./jun. 2008.

Pozzebon, Marlei. The implementation of Configurable Technologies: negotiations between global principles and local contexts. 352 p. Tese de doutoramento Universidade McGill, Montreal, 2003. NO TEXTO ESTÁ POZZEBON 2009.

Ramos, R.E.B.; RAMOS, A.S.M.; As práticas internacionais de estratégia de governo eletrônico e inclusão digital e as perspectivas para estratégia de política pública no Brasil: os casos de Estados Unidos, Reino Unido e Canadá. In: XXVII ENANPAD. Atibaia: Anpad. Set. 2003.

Rua, M. G. Análise de Política Públicas: Conceitos Básicos. In: Maria das Graças Rua; Maria Carvalho. (Org.). O Estudo da Política: Tópicos Selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

Ruediger, Marco Aurélio. Governo eletrônico ou Governança Eletrônica – Conceitos alternativos no uso das tecnologias da informação para o provimento de acesso cívico aos mecanismos de governo e da reforma do Estado. XVI Concurso de Ensayos e Monografias del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de laAdminstración Pública "Gobiero Electrónico". Caracas, 2002.

Scott, W. Richard. Institutions and Organizations. Thousand Oaks, CA: Sage, 2nd ed., 2001.

Scott, W. Richard; MEYER, John W. The Organization of Societal Sectors: propositions and early evidence, In: The New Institutionalism in Organizational Analysis, W.W. Powell and P.J. DiMaggio (eds.), University of Chicago Press, Chicago, 1991, 108-140.

Tsebelis, George. Jogos Ocultos. São Paulo: Edusp, 1998.

Walsham, G. Interpretive case studies in IS research: nature e method. EuropeanJournalofInformation Systems, 1995: Vol. 4, pp. 74-81

WASHTENAW COUNTY. E-Government Strategic Plan: Executive Summary. 2002. Disponível em: <http://www.co.washtenaw.mi.us/E\Gov/FINALEGOVSTRATEGICPLAN10.30.pdf>.

Weill, Peter; ROSS, Jeanne W. Governança de Tecnologia da Informação: como as empresas com melhor desempenho administram dos direitos decisórios de TI na busca por resultados superiores. São Paulo. Makron Books do Brasil. 2006.

Yin, Robert K. Estudo de Caso: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Zucker, L. G. (1991). The role of Institutionalization in Cultural Persistence.The New Institutionalism in Organizational Analysis. W. W. Powell and P. J. DiMaggio. Chicago, The University of Chicago Press: 83-107.

Segurança pública e participação social: que políticas "funcionam" e por quê?[1]

Letícia Godinho
Betânia Peixoto
Eduardo Batitucci
Marcus Vinícius Cruz

INTRODUÇÃO

A participação da sociedade civil na elaboração, implementação e execução das políticas públicas, bem como do chamado controle societário das mesmas, no âmbito da política de segurança pública, foi introduzida tardiamente no Brasil. Recentemente, a "mobilização e o controle social" e a "polícia cidadã" foram ressaltadas como ações estratégicas do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) do governo Federal, que tem induzido, por meio do financiamento, políticas orientadas nesse sentido. No âmbito dos estados, que são os entes competentes para a área da segurança pública no contexto federativo brasileiro, pode-se afirmar que tais iniciativas são ainda bastante incipientes; a institucionalização da participação social nesse campo, em geral, resume-se a programas cuja iniciativa parte das polícias, principalmente a polícia militar.

[1] Este paper foi produzido no contexto da pesquisa *Building the evidence base of crime and violence prevention in Brazil – case of Minas Gerais*, realizada em parceria entre o Banco Mundial e a Fundação João Pinheiro no ano de 2010, que procurou, por meio de estratégias distintas, construir evidências sobre a prevenção do crime e da violência no Brasil, mapeando-se possíveis explicações sobre a redução da criminalidade ocorrida na década de 2000, em específico no Estado de Minas Gerais e sua capital, Belo Horizonte. Para maiores detalhes, cf. Peixoto e al. *Relatório de pesquisa*. Fundação João Pinheiro, 2010 e *report* do Banco Mundial a ser publicado, em que o caso de Minas Gerais junta-se a outros casos analisados no contexto brasileiro.

Uma versão anterior deste texto foi apresentada no XXXIV Encontro da Anpocs (ver GODINHO, PEIXOTO, 2010). Na presente versão, foram incorporados alguns dados que encontravam-se indisponíveis à época da realização daquele evento.

Agradecemos à equipe do NESP, em especial aos pesquisadores Sérgio Felix e Rosânia Sousa, e aos estagiários Laura Angélica Moreira Silva e Sérgio Lourenço do Valle.

Ainda assim, se observamos o campo atual das políticas públicas de prevenção à criminalidade que incluem alguma forma de participação e/ou controle social, podemos elencar uma grande variedade de estratégias, com significados amplos e contraditórios entre si. Isso se explica, especialmente, pelas diferentes origens desses programas, suas fontes teóricas e/ou estratégias nas quais se inspiraram – a maior parte, experiências implementadas desde a década de 1970 nos Estados Unidos e Inglaterra. Além disso, devido ao fato de que os defensores dessas estratégias têm (equivocadamente) enunciado-as como fundamentalmente "pragmáticas" ou empíricas, explicitar seus pressupostos normativos é fundamental para entender o significado que adquirem quando transpostas para o contexto brasileiro e mineiro, bem como seu possível "efeito" sobre a realidade que se quer mudar.

Principalmente no período posterior à redemocratização ocorrida em meados da década de 1980, avolumam-se as demandas por maior participação e controle das políticas por parte da sociedade civil. Nesse contexto, a introdução de políticas participativas no âmbito da segurança pública significa, decerto, uma grande possibilidade de democratização das práticas do sistema de segurança e justiça criminal brasileiros, cuja atuação tem sido histórica e reconhecidamente apontada como violenta, abusiva, corrupta e violadora das garantias individuais fundamentais, principalmente no que diz respeito aos setores mais vulneráveis da sociedade. Aliás, é com relação a esses que se espera que a suposta aproximação com a população pudesse gerar maiores efeitos, uma vez que se trata de comunidades onde são verificadas as piores taxas de violência, não somente no que diz respeito à concentração de autores de crimes, mas também de vítimas.

Neste trabalho, realizamos um estudo de caso que nos permite explorar essas questões. Nosso primeiro objetivo foi levantar os principais programas de prevenção à criminalidade implementados no município de Belo Horizonte[2] e

[2] O município de Belo Horizonte é a capital do estado de Minas Gerais; possui uma população de apossui cerca de 2.5 milhões de habitantes e sua Região Metropolitana, aproximadamente 5,4 milhões (dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2009), representando a terceira aglomeração urbana do Brasil. A despeito da posição privilegiada em termos econômicos, possuindo um PIB de 33 bihões de reais (*idem*), o município de Belo Horizonte apresentou no final dos anos 1990 e início dos 2000 um acentuado crescimento da criminalidade violenta. A título de exemplo, entre 1997 e 2003 houve crescimento de aproximadamente 300% nos crimes violentos contra patrimônio e 250% dos homicídios. Somente a partir dos anos 2000, respostas mais sistemáticas por parte do governo municipal e, mais acentuadamente, do governo do estado de Minas Gerais começaram a ser tomadas no sentido de reduzir e prevenir a criminalidade, tendo os crimes violentos geral decrescido 45% dentre 2003 e 2009. Uma vasta literatura local se ocupou em levantar, descrever e analisar as ações e medidas implementadas, mas nenhum trabalho buscou "testar" os efeitos dos mesmos na redução da criminalidade.

sua natureza, com vistas a se destacar os "participativos" ou "comunitários" dos demais. Tal esforço, especialmente relacionado à analise do *desenho* dos programas, justifica-se uma vez que a maioria deles, ao se autoenunciarem "pragmáticos", não apresentam claramente seu mecanismo geral de intervenção. Seja nos documentos oficiais, seja na fala dos gestores e técnicos, não resta claro, de antemão, quais se encaixam na categoria "programas de prevenção comunitária" e quais seriam programas "tradicionais" de prevenção à criminalidade.

Partimos do suposto de que "programas são teorias" (Pawlson et al. 2004) e que, portanto, sempre possuirão, mesmo que implícitas, teorias, logo diagnósticos e hipóteses de causalidade, e os mecanismos por meios dos quais a intervenção se relaciona aos resultados esperados em termos de mudança de dada realidade. Identificá-los é o primeiro passo para apreender o significado específico desses programas, seus efeitos esperados e resultados efetivamente obtidos, quando de sua implantação no contexto local que estamos estudando.

Na seção seguinte, investigamos se a implementação dos programas esteve, em alguma medida, relacionada à redução dos homicídios verificada no município – redução essa bastante significativa (51%) e contínua entre os anos de 2003 e 2009. Os dados apresentados referem-se a resultados parciais da pesquisa "*Building the evidence base for crime and violence reduction in Brazil (Belo Horizonte e São Paulo, 2003-2009): what works and at what cost?*", desenvolvida em conjunto pelo Banco Mundial, pelo Núcleo de Estudos em Segurança Pública (NESP) da Fundação João Pinheiro e pelo Núcleo de Estudos em Políticas Públicas (NEPPs) da Universidade de São Paulo.

MODELOS DE PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE E OS PROGRAMAS IMPLEMENTADOS EM BELO HORIZONTE

PERSPECTIVAS EM PREVENÇÃO DO CRIME

Nesta seção, levantamos os programas de prevenção à criminalidade introduzidos no município de Belo Horizonte, a partir de 2003, quando os índices de criminalidade continuamente crescentes forçaram o poder público estadual a pensar estratégias alternativas às existentes até então. Tais programas contrastam-se com os anteriores, principalmente devido ao seu viés preventivo (evitar a ocorrência do crime). As ações de segurança pública até então existentes pontuavam pela intervenção reativa (após o crime acontecer), seja por meio do policiamento ostensivo tradicional, ativado pela ocorrência, seja pela atuação dos

programas "tradicionais" do sistema de justiça criminal, orientados à reabilitação ou reinserção social do ofensor.

A ampla literatura que trata dos programas e estratégias de prevenção adotados em diversos países, notadamente Estados Unidos e Europa, identifica duas diferentes modalidades de prevenção do crime consideradas já "tradicionais", podendo ser classificadas sob a rubrica "prevenção desenvolvimental" e "prevenção situacional". A elas, vem-se somar a "prevenção comunitária", estratégia desenvolvida mais recentemente, de intervenção baseada na comunidade, e que incorpora a participação da população residente nas ações de prevenção ao crime[3].

PROGRAMAS DE PREVENÇÃO DESENVOLVIMENTAL

Essa perspectiva entende as causas da criminalidade enquanto radicadas no comportamento humano; dessa maneira, busca mudar a inclinação ao comportamento criminoso por meio da reforma do mesmo. A probabilidade de um indivíduo embarcar em um comportamento criminoso ou persistir na carreira criminal é vista como resultado de uma combinação de fatores de risco, associados a processos de socialização "desviantes", tais como ter pais criminosos, aspectos relacionados à saúde, ou educação deficiente (Pease, 2003; Farrington, 2000).

Nesse sentido, programas desenvolvimentais, além de atuar sobre os fatores individuais, buscam reduzir a probabilidade do meio familiar ou social de gerar indivíduos violentos. A literatura apresenta exemplos de programas desenvolvimentais que considera eficazes e que seguem essa lógica de prevenção: programas baseadas na educação de pais (visitas aos lares); programas voltados ao desenvolvimento de habilidades e enriquecimento intelectual para crianças desde em idade pré-escolar; programas destinados a subgrupos da população, jovens residentes de áreas de favelas ou aglomerados, os quais possuem alto risco de se envolver em condutas violentas (Campbell, 2004; Welsh, 2000).

No caso dos programas implementados no município de Belo Horizonte, pode-se citar o programa *Fica Vivo*!, programa da Secretaria de Estado de Defesa Social, em convênio com a Universidade Federal de Minas Gerais, destinado a atender

[3] Não existe um consenso "forte" com relação a essa classificação. A classificação utilizada neste paper deriva da revisão da literatura que busca criar "tipologias" ou "modelos" de prevenção ao crime – ver, especialmente, as discussões de Crawford, 1999, 2004; Hope, 1995, 2001; Pease, 2002; Sampson e Wilson, 1995 dentre outros. Dados os parâmetros desse trabalho, não nos estendemos nessa discussão; limitando-nos apenas a justificá-la, da maneira como se segue no texto.

jovens de 12 a 24 em situação de risco social e residentes em áreas que concentram indicadores elevados de homicídio. As ações compreendem acompanhamento especializado (atendimento psicossocial) e realização de oficinas culturais, esportivas, profissionalizantes e de lazer. A lógica de intervenção do programa (seu mecanismo causal) é favorecer a construção de modos de vida distintos do envolvimento direto com a criminalidade. As oficinas são, assim, estratégias de aproximação e atendimento aos jovens, que buscam prevenir seu ingresso na criminalidade por meio de atividades de esporte, lazer, cultura e formação profissional. Dessa maneira, tais programas facilitam para os participantes sua circulação, potencializam seu acesso aos serviços e espaços públicos, favorecem sua inserção e participação em novas formas de grupos e procuram educá-los para uma cultura de cidadania e direitos humanos.

Outro programa, dirigido aos jovens do Aglomerado da Ventosa, favela com maior índice de homicídio à época de início do projeto (2003), denomina-se *Projeto Juventude e Polícia*, e é composto por oficinas desenhadas por uma reconhecida organização não-governamental brasileira, o Grupo Cultural AfroReggae[4]. De maneira similar, promovem atividades socioculturais para os jovens moradores de favelas (oficinas de música, teatro e vídeo), visando despertar potencialidades artísticas que, além de elevar a autoestima de jovens das camadas populares, ao mesmo tempo, afastam-nos das carreiras criminais, da violência e do subemprego. À diferença do Fica Vivo!, esse programa capacita os próprios policiais que atuam no local para ministrarem as oficinas, como uma maneira de aproximá-los dos jovens pertencentes a esses estratos sociais – uma vez que se trata do grupo que sofre de maior estigmatização por parte da mesma.

PROGRAMAS DE PREVENÇÃO *SITUACIONAL*

Focando-se nas circunstâncias, essa perspectiva compreende que a mera mudança nas configurações situacionais e físicas nas quais o crime ocorre pode contribuir para sua redução. Tratam-se de estratégias ou políticas que consideram a "oportunidade" como fator estruturante para a ocorrência da criminalidade.

Os teóricos da prevenção situacional a definem como medidas dirigidas ao crime, as quais possibilitam um "gerenciamento, desenho ou manipulação do ambiente imediato" (situação) nos quais esses delitos ocorrem (Clarke e Felson, 1998). Essas medidas devem ocorrer da forma mais sistemática e permanente possível, de forma a reduzir as oportunidades de ocorrência dos mesmos, e como tal devem

[4] www.afroreggae.org

ser percebidas pelo conjunto dos potenciais ofensores. Supõe-se que o delito é o resultado de um processo racional e voluntário levado a cabo pelo indivíduo, que calcula as vantagens e desvantagens da ação desviante. A redução das oportunidades pode ocorrer, segundo Clarke (1992), de três maneiras: quando se aumentam os esforços necessários para o ofensor no momento da realização do delito; quando se reduzem as recompensas dos delitos; quando se aumentam os riscos do ofensor ser capturado.

Um dos programas implementados em Belo Horizonte, o *Olho Vivo* é exemplo de uma medida que segue a última lógica: a instalação, pela Secretaria de Estado de Defesa Social e pela Prefeitura de Belo Horizonte, de câmeras de vigilância em certos pontos da cidade com alta incidência de crimes, a partir de 2004. Muito mais do que aumentar a possibilidade de observar o comportamento criminoso e prender os infratores, elas buscam servir como uma "contramotivação" ao potencial criminoso: ele desistiria da infração ao saber que está sendo observado.

A prevenção situacional também apóia-se na chamada "teoria das atividades rotineiras", conhecida igualmente como "triângulo do crime". Segundo essa teoria, uma situação propícia a gerar um evento criminal ocorreria quando convergem, no tempo e no espaço, três elementos: um ofensor potencial, uma vítima potencial e ausência de um guardião capaz (alguém que possa impedir que o crime ocorra). Evitar a ocorrência do crime implicaria, pois, em manipular essa configuração, fazendo-a deixar de ser oportunística.

A intervenção levada a cabo pelo *Grupamento Especializado de Policiamento em Áreas de Risco (GEPAR)* também pressupõe essa racionalidade. Implementados a partir de 2002, no município, essa modalidade de policiamento de áreas de risco (áreas com altos índices de crimes violentos) atuam seguindo a lógica de impedir o comportamento criminoso, seja dotando esses locais de "guardiães capazes" de impedir o crime, seja retirando da situação o potencial ofensor (provocada pela prisão de criminosos conhecidos).

A respeito do GEPAR, é importante ressaltar que ele foi criado inicialmente como uma das ações de intervenção realizada pelo Fica Vivo!. Segundo constam dos documentos que lhes deram origem, bem como na fala da boa parte dos gestores da Polícia Militar de Minas Gerais, ele estaria orientado pelos princípios de Polícia Comunitária. Contudo, segundo indica a ampla revisão da literatura feita sobre esses programas em Belo Horizonte, na prática, o GEPAR atua bastante separado das atividades do Fica Vivo!. Ademais, não foi identificada qualquer característica

de polícia comunitária em sua atuação, que é fundamentalmente repressiva (o que os documentos referem-se como "intervenção estratégica e qualificada") (Alves, 2005; Sousa, 1999). Por fim, segundo outros estudos feitos a partir de entrevistas com policiais que atuam nesses grupamentos, a proximidade com a população e a participação da mesma é praticamente nula (Alves, 2005; Gonzaga, 2009; Cassavari, 2010) – o que nos levou, em última instância, a classificar esse programa como de natureza situacional, e não comunitário.

PROGRAMAS DE PREVENÇÃO *COMUNITÁRIOS*

Os programas de prevenção à criminalidade de caráter comunitário baseiam-se no diagnóstico de que o crime é resultante de um enfraquecimento dos mecanismos de controle social informal, ele próprio decorrente de um enfraquecimento das relações entre os indivíduos no interior de uma dada comunidade. Segundo a teoria da desorganização social primeiro desenvolvida por Shaw e McKay (1942), a vida nas "cidades modernas" forçaria a convivência de indivíduos desconhecidos e "diferentes" entre si, dando origem a comunidades e vizinhanças altamente heterogêneas e plurais no que se refere a valores, normas morais e culturais etc. Nesse sentido, ela dificultaria a criação de laços sociais fortes, a confiança interpessoal e o desenvolvimento de controles sociais informais.

A teoria das "janelas quebradas" (Wilson e Kelling, 2000; Kelling e Coles, 1996) aponta que esse enfraquecimento dos laços sociais e o conseqüente enfraquecimento do controle social potencializariam o surgimento de condutas de "desordem" e crime, e vice-versa, em um processo que se retroalimenta. A teoria indica, assim, uma relação entre "incivilidades", medo (percepção subjetiva de insegurança), tendência a se retirar dos espaços públicos, diminuição da confiança interpessoal e, por fim, destruição dos laços comunitários e do controle social. Nesse sentido, desordem e medo estariam causalmente relacionados à criminalidade e decadência urbana.

A novidade nas estratégias de prevenção comunitária está no fato de que as soluções propostas para o problema da criminalidade supostamente deveriam passar pelo fortalecimento da comunidade/vizinhança. Participação e o empoderamento comunitário seriam, nesse sentido, fundamental para essas estratégias. As experiências mais ou menos consolidadas nos outros países, que inspiram em geral os programas brasileiros, mencionam que "a comunidade passa a ser vista não somente como alvo, mas também como ator das intervenções" (Crawford, 1998). Os programas buscam, dentre outros, reconstruir o controle social do

território por parte de quem o habita. E para além de reduzir a desordem e o crime, objetivam, por meio do fortalecimento da organização e da mobilização comunitária, reduzir o medo ou a percepção de insegurança nas comunidades.

No Brasil e em Minas Gerais, pode-se afirmar que as políticas comunitárias de prevenção ao crime têm sua origem nos seguintes fatores: em primeiro lugar, o processo de democratização que o Brasil experimentou nos últimos anos reforçou as demandas por mudanças institucionais que reduzissem os níveis de violência policial e que criassem canais de comunicação com a comunidade. A deterioração da imagem tradicional da polícia fez surgir uma forma de "apelo moral" (Beato, 2001) em favor da mudança no relacionamento do Estado, e em especial da polícia, com a sociedade. Além disso, o aumento da criminalidade, bem como uma generalizada percepção de que as estratégias tradicionais existentes no âmbito da segurança pública não mais conseguem dar conta da complexidade dos problemas, pressionou os gestores públicos a criar modelos alternativos para o enfrentamento do problema. A disseminação de modelos de gestão participativa, que enfatizam a busca por maior descentralização e democratização das respostas dadas pelas instituições públicas, foi absorvida pelo campo da segurança pública, criando um novo direcionamento para suas estratégias, principalmente no que se refere à tomada de decisões e na atenção dada ao cidadão.

Por outro lado, as estratégias que surgem no interior dessa nova tendência, que podem ser identificadas genericamente como políticas de "participação comunitária" no campo da segurança pública, possuem pontos de partida, escopos de atuação e objetivos bastante distintos entre si. O fato de não haver ainda no campo teórico nem prático da segurança pública um esforço de sistematização desses programas dificulta enormemente sua análise, a despeito da multiplicação das ações que seguem cada vez mais essa orientação implícita (Godinho, 2010).

São dois os programas implementados no município de Belo Horizonte identificados como de natureza "comunitária": os *Conselhos Comunitários de Segurança Pública* – Conseps e as *Redes de Vizinhos Protegidos*, uma versão dos *neighbourhood watches* norteamericanos.

Os 25 *Conselhos Comunitários de Segurança Pública (Conseps)* de Belo Horizonte foram criados em 2000, buscando reunir representantes da comunidade, Prefeitura e Polícia Militar para deliberação, implementação e controle conjunto das ações e projetos em segurança pública. Os *Conseps* foram criados como parte integrante de um projeto mais amplo de Policiamento comunitário implementado no estado

de em Minas Gerais (Sousa, 1999; Beato, 2001)[5]. De acordo com o levantamento da pesquisa, no período analisado foram encontrados apenas 24 *Conseps* em efetivo funcionamento (2003 a 2009).

O programa *Rede de Vizinhos Protegidos*, por sua vez, prevê que os vizinhos funcionem como "câmeras vivas", ou seja, servindo como vigilantes de um espaço que deve ser reapropriado. Assim, a *Rede de Vizinhos Protegidos* busca ser um dos instrumentos de efetiva participação da comunidade na promoção de ambientes mais seguros. O programa é justificado da seguinte maneira: à medida que as pessoas tendem a se isolar cada vez mais, tendem a perder poder. "Menos vigilância, mais crime: se as pessoas não estão mais nas praças e nas ruas, teremos menos vigilância natural daquela localidade". A desvalorização imobiliária e a perda de oportunidades serias outras dentre as consequências: se, de fato, os moradores de uma determinada região passam a viver com o medo do crime, logo, pensarão em se mudar. Por decorrência, poderá haver uma grande oferta de imóveis no local, causando conseqüentemente, uma desvalorização do valor destes. A redução da "vida em comunidade" é ressaltada pelo projeto, que leva a "redução na freqüência com que os vizinhos se visitam, conversam ou trocam gentilezas; redução da capacidade de formação de uma identidade de grupo entre os vizinhos; redução da vigilância informal dentro das comunidades; redução da sensação de segurança das pessoas em relação ao lugar onde residem" (MINAS GERAIS, 2011).

"PROGRAMAS SÃO TEORIAS": OS PROGRAMAS IMPLEMENTADOS EM BELO HORIZONTE

Argumentos a favor de um tipo ou outro de intervenção para prevenção do crime pressupõem que há um consenso a respeito do que *causa* o comportamento criminoso. Contudo, na prática, há uma grande dificuldade em saber "o que mudar" (causa), "como mudar" (mecanismo) e que tipo de transformação da realidade se está buscando (objetivo); mesmo programas já desenhados e em execução não apresentam total consciência acerca dos mecanismos que causam a mudança na realidade. Esse é o caso dos programas implementados em Belo Horizonte: ao buscar classificá-los segundo a natureza de sua intervenção,

[5] A pesquisa concluiu que o Policiamento Comunitário em Minas Gerais foi, de maneira geral, desarticulado. Esse programa, que pressupunha o funcionamento articulado entre GEPAR, Conseps e Fica Vivo! não ocorreu a contento. O que resultou foi a atuação independente e desarticulada desses três programas, o que descaracterizou a natureza comunitária do conjunto. Por isso, consideramos nesta pesquisa apenas o Consep como política de caráter comunitário. Enquanto GEPAR foi classificado como situacional, o Fica Vivo inseriu-se dentre os programas de natureza social.

encontrou-se uma imensa ambigüidade e ausência de clareza quanda da análise de seu desenho e de sua implementação.

Segundo Pawlson et al (2004: iv), "programas são teorias". Há sempre teorias pressupostas nas intervenções sociais: há uma racionalidade implícita e, muitas vezes, não afirmada, acerca de como um dado programa afetará as pessoas e/ ou as instituições na realidade social – e, portanto, como certos mecanismos (intervenções) produzirão a mudança social.

Fez-se assim necessário investigar de que maneira os diversos programas *realmente* atuavam, sobre que causas, como e com que objetivos. Para tanto, empreendeu-se uma cuidadosa avaliação dos fundamentos dos programas, usando a literatura existente para mapear, em termos mais amplos, o território conceitual, teórico e empírico sobre o qual se apoiavam. Recolheu-se informações contidas em documentos e dados oficiais relativos aos programas, e advindas de entrevistas com gestores públicos, com o objetivo de compreender em que sentido eles possivelmente interpretam e enquadram os problemas que adentram a agenda pública, e de que maneira decidem que tipo de intervenções serão implementadas para provocar a mudança na realidade.

O Anexo 1 sistematiza esse esforço. As informações reunidas advém das seguintes fontes: 1) uma ampla revisão da literatura, que abrangeu principalmente estudos aprofundados sobre cada um dos programas – compreendendo ao todo 82 artigos, dissertações, teses e livros[6]; 2) entrevistas com gestores e agentes do programa; 3) análise de documentos e relatórios oficiais.

Essas informações possibilitaram a classificação dos programas por sua natureza. Além da descrição dos programas em termos de seu objetivo, justificativa e público alvo, apresenta ainda a abrangência espacial e temporal. Essas informações eram necessárias para a construção do banco de dados, que deveria conter informações georreferenciadas, por ano, acerca do programas, possibilitando a análise que se segue acerca da correlação entre sua implementação e a redução da criminalidade observada no município.

QUE PROGRAMAS "FUNCIONAM"?

A dinâmica da criminalidade violenta em Belo Horizonte, tal como apreendida pelos registros policiais, mostra que até meados da década de 2000, a maioria

[6] Um relatório e uma discussão mais completos dessa revisão encontra-se em Peixoto *et al.* (2010 e 2011).

dos indicadores de criminalidade estava subindo muito rapidamente. No caso dos homicídios, de 1997 a 2003, houve um crescimento de 260% nas taxas (note-se que o crescimento para todo o Estado foi de 95%). Assim, de um patamar bastante razoável no início da década de 1990, com taxas no entorno de 12 ocorrências para cada grupo de 100 mil habitantes, a taxa de homicídios praticamente quadriplicou neste período de 8 anos (45/ 100 mil habitantes em 2004) (FJP, 2005). Este cenário catastrófico apontava para o mais absoluto descontrole e falência do aparato estatal no âmbito da segurança pública.

Ilustração 1. Taxa de Homicídios por 100 mil habitantes - Minas Gerais e Belo Horizonte (1995 – 2009)



Fonte: armazém de Ocorrências da Polícia Militar de Minas Gerais.
Elaboração: NESP – Núcleo de Estudos em Segurança Pública.

Segundo um amplo consenso encontrado na literatura especializada de Minas Gerais (Peixoto et al, 2010b), a partir de 2003, vem sendo observada redução nas taxas de crimes, em todo o Estado, supostamente resultante da implementação de um amplo conjunto de programas associados à criação e atuação da Secretaria de Estado de Defesa Social.

Exatamente por que as intervenções compreenderam ações inéditas e de múltiplas naturezas, buscou-se entender sua relação com a redução observada nos homicídios, e buscando evidenciar a a especificidade dos programas ditos "comunitários". Foi

construído um banco de dados com informações georreferenciadas para os crimes de homicídios e para os programas implementados, por ano (2000-2009), por setor censitário da cidade de Belo Horizonte.

A Tabela 1 descreve a distribuição dos homicídios por setor censitário ao longo dos anos analisados. A média do número de homicídios por setor apresenta uma tendência crescente de 2000 a 2004. O crescimento do desvio padrão no período indica que sua distribuição torna-se mais heterogênea e desigual entre os setores.

Tabela 1. Descrição dos homicídios por setor censitário ao ano - Belo Horizonte (2000-2009*)

Ano	Média	Desvio Padrão	Minímo	Máximo
2000	0,16283	0,4988663	0	5
2001	0,16829	0,4994002	0	6
2002	0,22999	0,6706855	0	8
2003	0,28153	0,6714072	0	8
2004	0,32136	0,7154876	0	8
2005	0,29676	0,6972219	0	6
2006	0,12573	0,3870533	0	4
2007	0,25966	0,6257256	0	7
2008	0,26084	0,5842202	0	7
2009	0,21906	0,5491862	0	9

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Secretaria de Estado de Defesa Social.

Há uma redução da média dos homicídios e do desvio padrão em 2005 e 2006, um novo aumento em 2007, seguido de estabilização em 2008. A nova redução no ano de 2009 aproxima os números desse ano com os de 2002. Excetuando-se a maior redução observada em 2006, o número de homicídios parece seguir uma tendência de diminuição; por outro lado, há uma grande variação entre os valores mínimo e máximo no período, que vão de 0 a 9 homicídios por setor censitário, o que evidencia a heterogeneidade mencionada entre os setores.

RESULTADOS ENCONTRADOS PARA OS PROGRAMAS DESENVOLVIMENTAIS

Com relação aos programas desenvolvimentais, eles começam a ser implementados em 2002. Em 2004, houve um aumento do número de setores cobertos, devido tanto à expansão do programa *Fica Vivo*! quanto ao início

do *Juventude e Polícia*. Entretanto, estes programas não coincidem em suas áreas de atuação, sendo que cada setor censitário recebeu apenas um programa desenvolvimental. Em 2007, os programas chegam a 215 setores censitários, e a partir de 2008 o número de setores se reduz para 212 devido ao fim do programa *Juventude e Polícia* (Tabela 2).

Tabela 2. Descrição da implementação dos programas de prevenção desenvolvimental por setor censitário ao ano - Belo Horizonte (2000-2009)

Ano	Média	Desvio Padrão	Minímo	Máximo
2000	0,891924	1,534035	0	12
2001	0,857589	1,496942	0	15
2002	1,012485	1,639386	0	19
2003	1,449083	2,180041	0	24
2004	1,696721	2,825344	0	34
2005	0,880562	1,630375	0	22
2006	1,428962	2,35684	0	34
2007	2,108467	3,337966	0	36
2008	1,275068	2,095782	0	30
2009	0,621147	1,14266	0	13

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Secretaria de Estado de Defesa Social.

Na Tabela 3, observamos a média de homicídios ao ano por número de programas Desenvolvimentais. Entre 2000 e 2001, quando não existia este tipo de programa, a média de homicídios por setor censitário cresce, de 0,163 para 0,169. Em 2002, essa média contina a crescer nos setores que não receberam este tipo de programa (aumento de cerca de 32%). Nesse ano, o programa *Fica Vivo*! se inicia em 27 setores censitários pertencentes a uma favela de Belo Horizonte. Os setores censitários que receberam o *Fica Vivo*! têm média de homicídio de 1, valor muito superior ao dos setores que não o receberam, o que denota ser um programa, à época de sua implementação, bem focalizado.

Tabela 3. Média de homicídios ao ano por número de programas de prevenção Desenvolvimental

ano	Número de programas	
	0	1
2000	0,16	0,00
2001	0,17	0,00
2002	0,22	1,00
2003	0,28	0,67
2004	0,31	0,72
2005	0,26	0,84
2006	0,12	0,25
2007	0,24	0,52
2008	0,25	0,39
2009	0,21	0,28

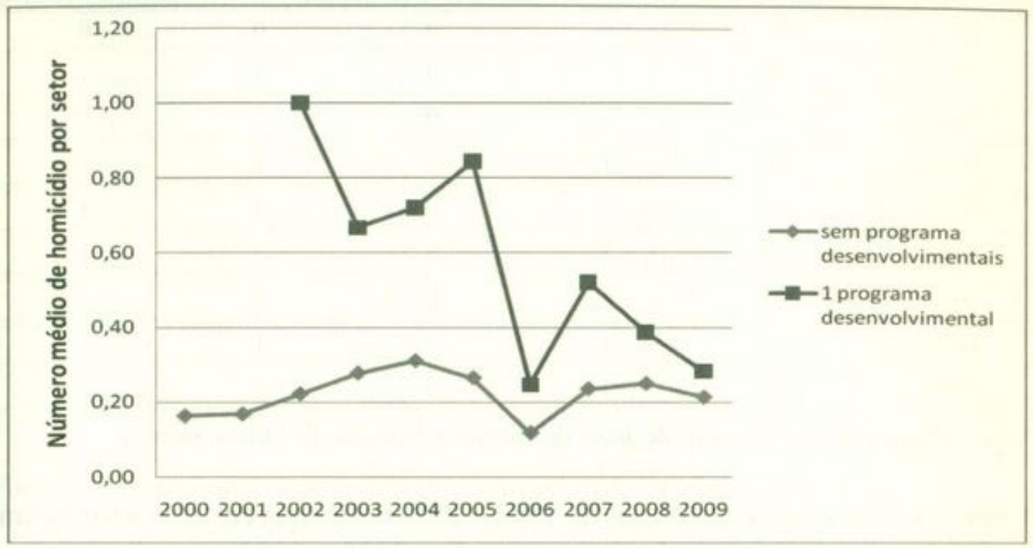
Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Secretaria de Estado de Defesa Social.

Em 2003, há uma redução drástica dessa média (de 1 para 0, 66 – redução de 34%) nos setores que receberam o programa, o que sugere que o programa pode ter surtido efeito 1 ano após ser implementado. Em 2004, há a primeira onda de expansão dos programas desenvolvimentais, que passa a abranger 68 setores censitários devido a expansão do *Fica Vivo* e a introdução do programa *Juventude e Polícia*. A média de homicídios nos locais que receberam os programas continua muito superior àquela dos locais que não receberam. Entretanto, é mais baixa do que a média dos homicídios que receberam este tipo de programa no ano anterior. Isto pode indicar que os programas desenvolvimentais, apesar da expansão, continuam bem focalizados, se bem que em locais um pouco menos violentos que a primeira favela de implementação.

Vale lembrar que, de 2002 a 2004, há um aumento geral nas médias de homicídio nos setores que não receberam programas desenvolvimentais, o que não ocorre nos setores onde há programas desenvolvimentais. Em 2005 inicia-se uma tendência de redução nos setores não cobertos pelos programas; em 2006, uma tendência de redução ainda maior é observada nos setores onde foi implementado um programa desenvolvimental. Isso faz com que se chegue em 2009 com uma média de homicídios, nos setores onde há programas, muito parecida com a média dos locais que não possuem programas, o que pode ser melhor visualizado

pelo Ilustração 2. Isso sugere que os programas desenvolvimentais podem estar tendo efeitos bastante positivos.

Ilustração 2: Evolução temporal da média de homicídios por número de Programas de Prevenção Desenvolvimental



Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Secretaria de Estado de Defesa Social.

RESULTADOS ENCONTRADOS PARA OS PROGRAMAS DE PREVENÇÃO SITUACIONAL

Os programas situacionais compreendem *Gepar* e *Olho Vivo* (câmeras). O *Gepar* começa a ser implementado juntamente com o *Fica Vivo*!, ou seja, nos mesmos 27 setores censitários, mas sua expansão ultrapassa a do *Fica Vivo*!. Isso significa que o efeito positivo acima descrito para os programas desenvolvimentais pode muito bem estar sendo influenciado pela presença em conjunto com o *Gepar* – necessitando-se, pois, de futuras análises de impacto que isolem cada um dos programas, para que se tenha segurança em afirmar sobre os reais efeitos de cada um. A partir de 2006, o *Gepar* é implementados em "favelas" para além daquelas onde atua o *Fica Vivo*!.

A tabela 4 a seguir descreve a implementação dos programas de prevenção situacional por setor censitário ao ano.

Tabela 4. Descrição da implementação dos programas de prevenção situacional por setor censitário ao ano

ano	n.setores	%	desvio padrão	min	max
2000	0	0	0	0	0
2001	0	0	0	0	0
2002	27	1	0	1	1
2003	27	1	0	1	1
2004	68	1	0	1	1
2005	141	1	0	1	1
2006	154	1	0	1	1
2007	215	1	0	1	1
2008	212	1	0	1	1
2009	212	1	0	1	1

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Secretaria de Estado de Defesa Social.

A média 1 observada entre os anos de 2002 e 2007 indica que em cada setor foram implementados apenas um dos programas. Em 2008 e 2009, a média é muito próxima de 1, mostrando que apenas pequena parcela dos setores receberam os dois programas - *Gepar e Olho Vivo* (é o caso de alguns setores, como os da favela conhecida como Pedreira Prado Lopes, onde houve uma convergência dos programas a partir de 2008).

Tabela 5. Média de homicídios ao ano por número de programas de prevenção situacional (Belo Horizonte, 2000-2009)

ano	Número de programas		
	0	1	2
2000	0,16	0,00	0,00
2001	0,17	0,00	0,00
2002	0,22	1,00	0,00
2003	0,28	0,67	0,00
2004	0,31	0,52	0,00
2005	0,26	0,64	0,00
2006	0,12	0,22	0,00
2007	0,23	0,52	0,00
2008	0,24	0,40	0,33
2009	0,21	0,29	0,33

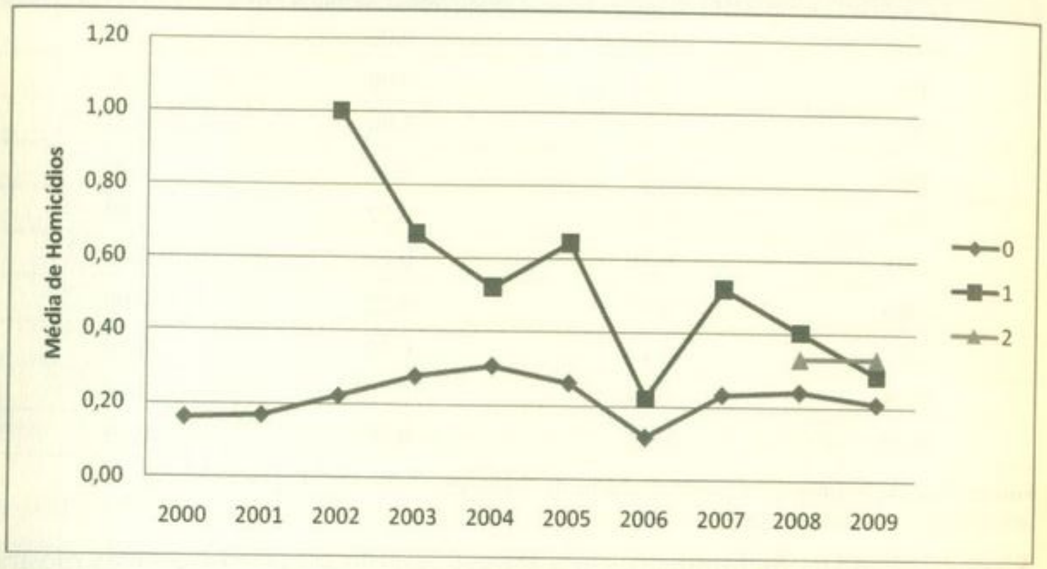
Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Secretaria de Estado de Defesa Social.

A tabela de média de homicídios nos setores atendidos pelos programas mostra que o *Gepar*, que tem início em 2002, é também bem focalizado. Observa-se uma redução da média de homicídios em 2003, de 1 para 0,66. Em 2004, há uma expansão do *Gepar* e começa também o *Olho Vivo* em setores distintos de onde o primeiro atua. Trata-se, não obstante, de setores com características diversas: não são áreas de vilas e favelas, nem possuem médias de homicídios tão altas. O que tenderia, portanto, a diminuir a média geral de 2004; assim, tanto a média reduzida de 2004 pode estar sendo causada pelo efeito benéfico do *Gepar* quanto por uma "suavização" devida à inclusão dos setores que passam a receber o *Olho Vivo* (embora a expansão do *Gepar* para outros setores supostamente causasse não uma suavização, mas um aumento da média).

Assim como os dados da tabela 3, esses dados apontam para o início partir de uma tendência de redução a partir de 2005 nos setores não cobertos pelos programas, e a partir de 2006 para os setores cobertos por um programa situacional. Em 2008, há a implementação do *Olho Vivo* em alguns setores onde também há *Gepar* (caso citado); a média cai de 0,52 para 0,40, enquanto que em Belo Horizonte há um ligeiro aumento. Essa queda não pode ser atribuída ainda a um suposto "efeito" combinado dos programas, senão que é mais razoável afirmar que aqueles setores que possuem 2 programas possuem alta média de homicídios e migram da coluna

1 para a 2. Em 2009, a média de homicídios continua a mesma nesses setores com 2 programas, ao passo que há redução em todos os demais casos.

Ilustração 3: Evolução temporal da média de homicídios por número de programas de prevenção situacional (Belo Horizonte, 2000-2009)



Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Secretaria de Estado de Defesa Social.

Com relação ao Ilustração 3, ele mostra que os programas situacionais são bem focados; há uma redução praticamente contínua e que se aproxima da média dos setores onde não há programas. Contudo, os setores onde há ambos os programas não denotam nenhuma mudança na média de homicídios, indicando sua ineficácia no enfrentamento desses crimes.

RESULTADOS ENCONTRADOS PARA OS PROGRAMAS DE PREVENÇÃO COMUNITÁRIA

Os programas comunitários se iniciam em 2003, cobrindo 2255 setores, ou seja, sua cobertura é bastante ampla. Isso se deve ao fato de que os *Conselhos Comunitários de Segurança Pública - Conseps* cobrem toda a área das Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs) que os possuem; não havendo *Conseps* em apenas 3 das 24 AISPs de Belo Horizonte. Em 2004, inicia-se a implementação da *Rede de Vizinhos*, cuja expansão se dá até o ano de 2009, e o valor máximo correspondente a 2 (Tabela 6) indica que ela ocorre, no ano de 2004, em setores já cobertos pelos *Conseps*.

Tabela 6. Descrição da implementação dos programas de prevenção comunitário por setor censitário ao ano (Belo Horizonte, 2000-2009)

ano	n.setores	%	desvio padrão	min	max
2000	0	0	0	0	0
2001	0	0	0	0	0
2002	27	1	0	1	1
2003	27	1	0	1	1
2004	68	1	0	1	1
2005	141	1	0	1	1
2006	154	1	0	1	1
2007	215	1	0	1	1
2008	212	1	0	1	1
2009	212	1	0	1	1

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Secretaria de Estado de Defesa Social.

Na Tabela 7 é descrita a média de homicídios ao ano por número de programas de prevenção comunitária. De 2002 a 2003, há um aumento muito grande na média de homicídios naqueles setores não cobertos pelos programas comunitários. No que se refere à implementação do primeiro programa comunitário implementado (*Conseps*), pode-se dizer de sua má focalização: é implementado justamente em setores que têm uma média mais baixa de homicídios (0,260) do que a média dos setores não cobertos por este tipo de programa (0,438).

Entre 2003 e 2004, o número médio de homicídios aumenta tanto nos setores cobertos pelos programas comunitários como nos não cobertos, sugerindo que este tipo de programa não está fazendo diferença em termos de reversão da tendência crescente dos homicídios. Em 2004 ocorre a introdução do segundo programa comunitário, a *Rede de Vizinhos*, em setores com a mais baixa média de homicídios, o que reafirma e intensifica a má focalização acima indicada.

A partir de 2005, pode ser observada uma tendência de redução da média de homicídio nos três grupos – sem programas, com um programa e com dois programas. Contudo, a redução é maior justamente no grupo de setores não cobertos por programas comunitários.

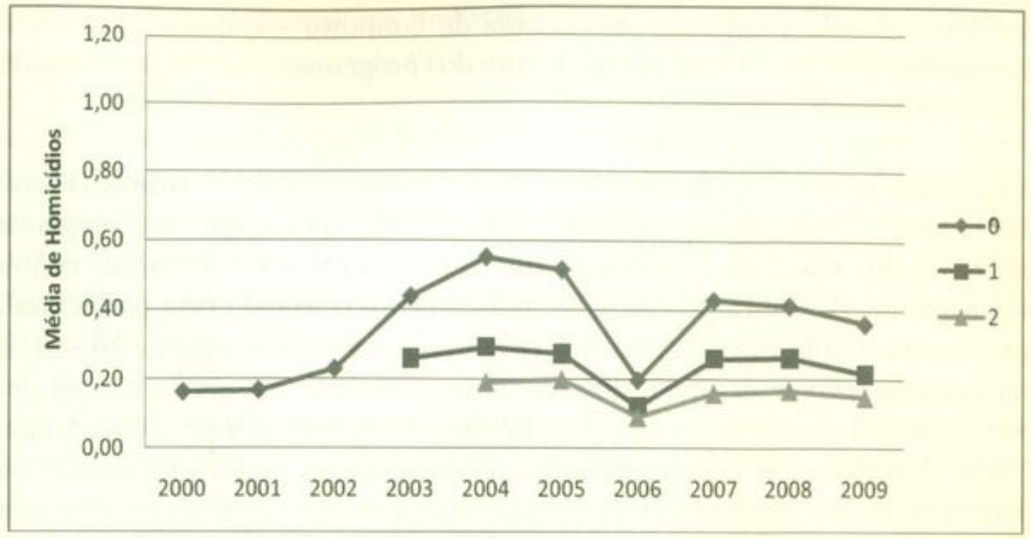
Tabela 7. Média de homicídios ao ano por número de programas de prevenção comunitário (Belo Horizonte, 2000-2009)

ano	Número de programas		
	0	1	2
2000	0,16	0,00	0,00
2001	0,17	0,00	0,00
2002	0,22	1,00	0,00
2003	0,28	0,67	0,00
2004	0,31	0,52	0,00
2005	0,26	0,64	0,00
2006	0,12	0,22	0,00
2007	0,23	0,52	0,00
2008	0,24	0,40	0,33
2009	0,21	0,29	0,33

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Secretaria de Estado de Defesa Social.

A Ilustração 4 mostra a evolução temporal da média de homicídios por número de programas de prevenção comunitária. A linha referente à média de homicídios naqueles setores que são contemplados por 2 programas têm uma média de homicídios mais baixa do que as demais, desde o início dos programas, denotando o grave problema de implementação associada a esse tipo de estratégia de prevenção em Belo Horizonte, inclusive se comparado com os outros tipos de programas. Problema cujo fim não parece se anunciar, dado que não há diferença nas tendências ao longo de todo o período. Além disso, a análise da tendência da média dos homicídios parece sugerir, por fim, a ineficácia dos programas no que se refere à redução de homicídios e, nesse sentido, eles também parecem se destoar, em muito, dos programas de natureza desenvolvimental e situacional.

Ilustração 4: Evolução temporal da média de homicídios por número de programas de prevenção comunitário (Belo Horizonte, 2000-2009)



Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Secretaria de Estado de Defesa Social.

POR QUE OS PROGRAMAS COMUNITÁRIOS "NÃO FUNCIONAM"?

Conforme conclusão acima, os programas comunitários em Belo Horizonte parecem padecer de um grave problema de implementação, além de os dados não sugerirem que eles sejam eficazes na redução dos crimes de homicídios. Isso diria respeito não somente aos *Conseps*, mas também à *Rede de Vizinhos Protegidos*.

No caso dos *Conseps*, sabe-se que foram implementadas em quase todo o território de Belo Horizonte. Assim, a princípio, o "problema de focalização" poderia ser um falso problema, decorrendo, ao invés, de uma quase universalidade do programa. Contudo, se verificamos as áreas onde não houve implementação de *Consep* em Belo Horizonte (ver quadro do Anexo I), percebemos que justamente tais locais possuem uma grande concentração de vilas, favelas e aglomerados. Ou seja, encontra-se aí uma importante pista a favor do argumento da má focalização do programa.

Os *Conseps* foram criados como parte integrante do projeto de "policiamento comunitário" implementado em Belo Horizonte, estruturado em torno de uma estratégia considerada "mais ampla" (Sousa, 1999; Beato, 2001). Contudo, a presente pesquisa concluiu que o amplo projeto de Policiamento Comunitário

em Minas Gerais, de maneira geral, não foi efetivado. O programa pressupunha o funcionamento articulado entre *GEPAR, Conseps e Fica Vivo*!, o que não ocorreu a contento. O que resultou foi a atuação desarticulada dos três, descaracterizando a natureza comunitária do conjunto – o que não significa, necessariamente, que a ação independente dos programas não tenha produzido efeitos na redução do crime.

A literatura que analisa o funcionamento dos *Conseps* em Belo Horizonte (Beato, 2001; Silva, 2006; Henriques, 2007; Souza, 2009) aponta que esse programa parece ter sido mais bem sucedido no que se refere à prevenção de crimes contra o patrimônio. A técnica do chamado "policiamento orientado para problemas", que orienta o policiamento mineiro, classifica-o como "estratégico", ou seja, o policiamento não se destina a diminuir taxas de crimes em geral, mas aqueles crimes específicos que supostamente afligem as localidades (Beato, 2001; Sousa, 2005). A revisão dos estudos também apontou que as propostas comumente elaboradas no interior dos *Conseps* acabam convergindo em projetos que se focam prioritamente sobre a defesa do patrimônio.

Voltando ao problema de focalização do programa, um dado importante a ser considerado refere-se ao local de implantação justamente das suas sedes. Constatou-se que não há uma única sede localizada em regiões de alta vulnerabilidade social e/ou de alto índice de criminalidade violenta, especialmente violência letal. Assim, embora toda companhia (ou AISP) em Belo Horizonte deva possuir um *Consep*, sua sede invariavelmente se localiza nas regiões mais ricas de sua jurisdição. Pode-se derivar dessa constatação uma série de conseqüências perversas; por se tratar de um conselho, a instalação em locais de média ou alta renda dificulta o acesso dos estratos mais vulneráveis da população a esse tipo de estratégia. Se já há uma apartação histórica da polícia com relação a esses setores, e um acesso infinitamente mais precário dessa população aos vários órgãos que compõem o sistema de justiça e defesa social, certamente a estratégia dos *Conseps*, em Belo Horizonte, não ajuda em nada a reversão desse quadro.

Tanto a literatura local quanto nacional destaca a baixa participação da população advindas dos estratos mais vulneráveis nas reuniões dos Conselhos Comunitários. Por se tratar de um programa surgido não a partir da sociedade civil, mas criado pela Polícia Militar, aí pode residir a explicação acerca da dificuldade de conquistar a confiança dos moradores e mobilizá-los para participar das reuniões, especialmente aqueles das populações mais vulneráveis.

Esse quadro se complica quando destacamos, a partir da revisão dos estudos, a constatação de uma ênfase em parcerias "logísticas" em detrimento da parceria com a comunidade – o que teria levado a uma corrupção da "lógica da participação", fundamental aos programas comunitários[7]. O *Consep* passaria a ser identificado como estratégia para suprir o baixíssimo investimento estatal na segurança pública, à época de sua criação (2001). Essa ênfase permanece ao longo do tempo; até hoje, os *Conseps* destacam-se por sua atuação direta na alocação de recursos humanos e materiais para a Polícia, seja para a construção de postos de policiamento, compra de automóveis, manutenção e outros gastos em geral. Vale lembrar que os atores mais ativos em todos os anos de existência dos *Conseps* são exatamente os lojistas das respectivas localidades (E. Sousa, 1999; Beato, 2001; Silva, 2006; Souza, 2009).

As formas de participação da comunidade no âmbito dos *Conseps* estão previstas no regulamento dos Conselhos, criado pela Polícia Militar. Cada *comandante de companhia* deve: 1. desenvolver e implementar "sistemas para coleta, análise e utilização de avaliações periódicas dos serviços pelos cidadãos atendimentos pela polícia, bem como suas reclamações e sugestões"; 2. promover "eventos" (provavelmente para o estabelecimento de um tipo de "relacionamento público" com a comunidade e/ ou a mobilização comunitária); 3. promover "programas de instrução e divulgação de ações de auto-defesa às comunidades"; e 4. desenvolver "programas de atendimento a problemas sociais persistentes com implicações policiais"[8].

Como pode ser observado já a partir da leitura dessas previsões, a sociedade civil ou a comunidade comparece em todas as quatro de maneira *passiva*: não é "parte ativa" de nenhuma das ações. Prevê-se, principalmente, que ela seja "oùvida", revelando as bases *consumeristas* da perspectiva gerencial da política de segurança de Minas Gerais[9]. A população ou a sociedade comparece para ser simplesmente "auscultada" (Henriques, 2007). Uma vez "ouvida", cabe aos órgãos públicos processar essas informações de maneira a prestar o melhor "produto". Não se

[7] Essa constatação também é feita por Crawford (2004) para o caso de alguns programas de prevenção comunitária na Inglaterra.

[8] Esses programas sociais foram analisados em Oliveira (2001).

[9] Segundo o enfoque do *consumerism*, uma corrente da gestão pública que influencia a reforma gerencial da segurança pública do estado de Minas Gerais, os cidadãos são considerados, como no âmbito privado, *clientes*. O prestador do serviço é a Administração Pública estatal que, para melhor atendê-los em suas "demandas, reclamações ou sugestões", deve realizar pesquisas de opinião ou avaliações periódicas.

prevê aqui nenhum tipo de estratégia *deliberativa* envolvendo a população, ou de construção coletiva da política pública. Ao contrário, as ações são pensadas pelo comandante da companhia, que em geral não compartilha dessa prerrogativa com seus subordinados, em especial, o policial na ponta da linha, nem com a população.

No que se refere à Rede de Vizinhos, os dados analisados também sugerem não ser eficaz na redução de homicídios. Avaliações de impacto de algumas experiências internacionais realizadas nos Estados Unidos e Inglaterra também confirmam esse resultado. Bennett (1989; 1990), analisando duas áreas em Londres, não encontrou qualquer efeito na redução do crime (aliás, os crimes teriam decrescido somente no grupo de controle). O autor conclui que a efetividade da "vigília pública" é provavelmente limitada, uma vez que muitas residências não estão ocupadas na maior parte do dia e o desenho arquitetônico das residências não oferece grandes possibilidades de vigilância; ademais, onde há uma alta rotatividade de residentes, é também muito difícil identificar "estranhos". Bennett encontrou, contudo, que em uma das áreas analisadas, houve redução da sensação de insegurança por parte dos moradores.

Nos EUA, as pesquisas de Rosenbaum (1988) e Skogan (1990) confirmam esses achados pessimistas. Há ainda evidência de que, ao contrário de não reduzir o medo, a Rede de Vizinhos possa aumentar o medo do crime por parte de seus membros, pois aumenta sua informação sobre experiências de vitimização (Rosenbaum, 1988: 136). Crawford confronta a hipótese de que a implementação da Rede de Vizinhos, ao supostamente suprir a polícia de informações importantes sobre a criminalidade ou sobre potenciais ofensores, melhora o resultado do trabalho policiál. A polícia, ao revés, se veria confrontada com a tarefa de ter que servir a um número cada vez maior de esquemas de Redes de Vizinhos, frequentemente com pouca ou nenhuma capacidade e recursos humanos disponíveis – e a literatura tem mostrado que crucial para a sobrevivência desses esquemas é justamente sua assistência e apoio por parte da polícia (Hussain, 1988).

O *neighbourhood watch* se trata de uma estratégia bastante difundida em vários países e também no Brasil. Para o caso da *Rede de Vizinhos* de Belo Horizonte, o documento oficial da Polícia Militar que a cria busca seus fundamentos principalmente na "teoria das janelas quebradas" (Kelling e Coles, 1996), localizando a "causa" da criminalidade no enfraquecimento dos laços comunitários e na diminuição das instâncias informais de controle social. Segundo o diagnóstico contido nesse documento, a diminuição do relacionamento dos

indivíduos no nível da comunidade provocaria enfraquecimento do controle social informal e, dentre outras coisas, uma recusa dos residentes em se utilizar dos espaços públicos e de convivência da comunidade. Isso levaria, por sua vez, a um aumento da percepção da vizinhança como espaço inseguro, em um ciclo que se retroalimenta continuamente.

Contudo, se por um lado o diagnóstico situa a causa dos problemas na "desorganização comunitária", por outro, as respostas e soluções criadas para intervir sobre esse problema parecem contraditórias. As ações propostas parecem se pautar menos para o fortalecimento dos laços sociais e fomento da convivência entre os indivíduos. Em primeiro lugar, muitas vezes esse programa "comunitário" parece não se referir à comunidade enquanto ente coletivo, uma vez que prioriza a ação, por parte da polícia, de encorajar as pessoas a adotarem medidas protetivas, orientando-se portanto ao indivíduo, à família ou à residência.

Nesse sentido, ele guarda uma importante afinidade com a prevenção situacional, em que se busca não incidir sobre as causas (no caso, "comunitárias") da criminalidade, mas gerenciar as oportunidades de sua ocorrência. O aumento do número de vigilantes (os vizinhos), os avisos ou placas colocados na fachada das residências ou o redesenho dos espaços buscam ou afetar o comportamento individual (dos potenciais ofensores) ou assegurar alterações específicas na propriedade, mas não se referem primariamente a transformar as relações sociais ou de grupos.

O programa coloca, assim, em primeiro plano, a implementação de ações para tornar as vizinhanças espaços "mais seguros" ou "defensáveis", nos termos das teorias que as inspiram. O programa prevê ainda que cada um dos vizinhos funcionem como "câmeras vivas", servindo como vigilantes de um espaço que deve ser reapropriado. Mas a "reapropriação" não carrega consigo um reforço da ideia de espaço "público" – o que, dentre outras coisas, reforça o privatismo característico da cultura brasileira e o segregacionismo de seus espaços urbanos (Caldeira, 2000). Difundem-se ações que potencializam não a democratização dos espaços públicos, mas, contraditoriamente, uma visão intolerante e punitiva, baseada em uma pretensa identidade da comunidade que se define em oposição a um "estranho" (traduzido como "potencial ofensor").

Segundo a teoria de desorganização social, as soluções teriam de residir, diversamente, na renovação das instituições da comunidade e na regeneração de um "sentimento de comunidade". A reorganização comunitária, desse ponto de

vista, age para contrapor-se aos processos que produzem desorganização, com base no pressuposto de que é uma capacidade inerente das comunidades de mobilizar seus próprios recursos de controle social. Reforçando as instituições comunitárias, afirma-se a "primazia do consenso normativo da comunidade" (Shaw e McKay, 1942).

McConville e Shepard notaram que o nível de ativismo e participação nesses programas frequentemente se restringe a colocar o adesivo ou a placa na fachada ou no portão da residência. Além disso, a maior parte dos programas de Rede de Vizinhos seriam caracterizados por baixas taxas de adesão e pobre penetração nas comunidades de baixa renda (McConville e Shepard, 1992: 115). Skogan (1990) também encontrou que as Redes de Vizinhos são mais facilmente encontradas em áreas mais ricas, com baixas taxas de crime e habitadas por pessoas que possuem atitudes favoráveis com relação à polícia, quando comparadas com áreas de baixa renda e de conjuntos habitacionais públicos, propensos ao crime e com populações heterogêneas. Os dados da pesquisa feita no município de Belo Horizonte parecem confirmar essa constatação, de que as *Redes de Vizinhos* encontram-se justamente nos locais que menos precisam delas.

Acredita-se que os fatores acima explorados sejam os principais responsáveis pelos problemas associados aos programas comunitários implementados em Belo Horizonte. Muitos desses problemas certamente são similares aos entraves encontrados em outras cidades e metrópoles brasileiras. E, embora a argumentação feita até aqui acerca do funcionamento dos programas de prevenção comunitária em Belo Horizonte pareça sugerir uma completa recusa dos mesmos, contudo, esta não é a conclusão que gostaríamos de esboçar. Se a análise dos dados mostra que esses programas não são "eficazes" para a redução de homicídios, pode-se perguntar, alternativamente, por outros fins ou resultados interessantes a serem observados e/ou perseguidos. A abordagem "realista" (Pawlson et al., 2004) que se buscou aplicar aqui orienta ir além da simples perspectiva do "what works?" ("o que funciona"?). Além de se buscar analisar, por meio de dados de diversas naturezas, incluindo extensa revisão da literatura, questões associadas ao processo de desenho dos programas e implementação dos mesmos, a avaliação dos "resultados" de programas comunitários deve ir além da busca por seus efeitos de redução da criminalidade.

Defender a importância de abordagens comunitárias ao problema da criminalidade implica supor que os programas de prevenção deveriam ir além dos objetivos de redução do homicídio, ou outros crimes quaisquer. Implicaria em insistir que: a

redução do medo ou da insegurança (como foi constatado por Frühling, 2003; Kahn, 2000; Mesquita Neto e Affonso, 2001; Muniz et al., 1997; Albernaz et al., 2007; Benett 1989, 1990; e muitos outros); a participação e o envolvimento dos residentes, oferecendo-lhes oportunidades de se envolverem nas decisões sobre como intervir no local onde vivem; a preocupação em solucionar as chamadas "espirais de decadência" (Kelling e Coles, 1996); o investimento em "capital social" nas comunidades, dentre muitos outros, são *fins em si*. E que podem ser proporcionados por ditas estratégias, quando bem planejadas, bem executadas e orientadas por uma perspectiva includente e orientada a democratização da política pública de segurança e da sociedade na qual buscam intervir.

Se, a respeito de uma sociedade multifacetada, fragmentada e heterogênea como a atual, não é mais possível falar de "comunidade" no sentido tradicional, é provável que um "sentido de comunidade" possa ser construído oferecendo-se às populações, principalmente às mais vulneráveis, algum elemento de poder sobre si mesmas. As teorias que informam essas abordagens supõem que crimes e "incivilidades" são afetados pela capacidade dos residentes de exercer controle informal sobre seu território. Essa habilidade depende, dentre outros fatores, da confiança existente entre os moradores das comunidades, e entre esses e as instituições mais amplas da cidade.

BIBLIOGRAFÍA

Albernaz, Elizabete; Caruso, Haydée e Patrício, Luciane (2007). "Tensões e desafios de um policiamento comunitário em favelas do Rio de Janeiro: o caso do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais". *São Paulo em Perspectiva*, 21, 2: 39-52.

Alves, Lucio (2005). *Polícia e sociedade: um estudo sobre as relações, paradoxos e dilemas do cotidiano policial*. Tese de doutorado. UFMG.

Beato, Cláudio (2001). "Reinventando a polícia: a implementação de um problema de policiamento comunitário". CRISP, Relatório de pesquisa. Acessível em: http//www.crisp.ufmg.br.

Bennett, Tom (1989). "The neighbourhood watch experience". In: Morgan e Smith (eds). *Coming to terms with policing*. London; Routledge.

Bennett, Tom (1990). *Evaluating Neighbourhood Watch*. Aldershot; Gower.

Caldeira, Teresa Pires do Rio (2008). *Cidade de muros*. São Paulo: Ed. 34.

Clarke e Felson (1998). *Opportunity Makes the Thief: Practical theory for crime prevention*. Police Research Series, Paper 98. Home Office; London.

Clarke, Ronald (1992). *Situational Crime Prevention*. In Crime and Justice.

Crawford, Adam (1998). Crime Prevention and Community Safety. New York; Longman.

Farrington, D. P (2000). "Psychosocial predictors of adult antisocial personality and adult convictions". *Behavioral Sciences & the Law*.

Frühling, Hugo (2003). "Polícia comunitária y reforma policial em America Latina: Cuál es su impacto?". *Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana*; Universidad de Chile.

Godinho, Letícia (2010). "Três experiências de políticas participativas no âmbito da segurança pública". Buenos Aires; ALACIP.

Henriques, Márcio Simeone (2007). "Falar para a sociedade e com as comunidades: duas dimensões da comunicação pública frente a uma filosofia de polícia comunitária". *XXX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação*; Santos.

Hope, Tim (2001). "Community Crime Prevention in Britain". *Criminal Justice*, 30.

Hope, Tim (1995). "Community Crime Prevention". *Crime and Justice*, 19.

Hussain, S (1988). *Neighbourhood Watch in England and Wales*. CPU Paper 12. London; Home Office.

Kahn, Túlio (2000). *Polícia Comunitária: avaliando a experiência*. Ilanud.

Kelling, George e Coles, Catherine (1996). *Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities*. The Free Press.

Mcconville, M. e Shepard, D (1992). *Watching Police Watching Communities*. London: Routledge.

Minas Gerais (2011). "Polícia Militar - Projeto Criação de Ambientes Seguros / Rede de Vizinhos Protegidos". Belo Horizonte.

Mesquita Neto, Paulo e Affonso, Beatriz (2001). "Community Policing in Sao Paulo, Brazil: Problems of Implementation and Consolidation". *Mimeo*.

Muniz, Jaqueline et al (1997). "Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário". *Tempo social*, 9, 1.

Pawlson et al (2004). "Realist synthesis: and introducion". *RMP Methods Paper 2*. University of Manchester.

Pease, Ken (2002). "Crime Reduction". In: Maguire, Morgan e Reiner (eds). *The Oxford Handbook of Criminology*. Oxford University Press.

Peixoto, Betania, Godinho, Leticia, Baticucci, Eduardo e Cruz, Marcus Vinícius (2010). "Building the evidence base for crime and violence reduction in Brazil (Belo Horizonte e São Paulo, 2003-2009): what works and at what cost?". Relatório parcial de pesquisa. Fundação João Pinheiro / Banco Mundial.

Peixoto, Betania, Godinho, Leticia, Baticucci, Eduardo e Cruz, Marcus Vinícius (2011). "Reflexões sobre a atuação governamental na promoção da segurança pública". *Revista Cadernos Metrópole*, v. 13, n. 25.

Rosenbaum, D. P. (1988). "A critical eye on neighbourhood watch". In Hope e Shaw. *Communities and Crime Reduction*. London; HMSO.

Sampson, Robert e Wilson, Julius (1995). *Toward a theory of race, crime and urban inequility*. In: Hagan e Peterson. Crime and Inequility. Stanford University Press; Stanford.

Shaw, Clifford e McKAY (1942). *Juvenile Delinquency and Urban Areas*. Chicago; University of Chicago Press.

Silva, Aurélio José (2006). *Entre o medo, a cooperação e o conflito: o papel dos conselhos comunitários de segurança pública em Belo Horizonte*. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

Skogan, Wesley (1990). *Disorder and Decline*. New York; Free Press.

Sousa, Elenice (1999). *Avaliação do policiamento comunitário em Belo Horizonte*. Dissertação de Mestrado. UFMG.

Souza, Joaquim Adelson Cabral (2009). *A atual estrutura do Concep em Belo Horizonte: uma avaliação a partir das expectativas da Polícia Militar de Minas Gerais*. Monografia de Especialização (CEGESP). Fundação João Pinheiro; Belo Horizonte.

Wilson, James Q. e Kelling, George L (2000). "Broken Windows: the police and neighborhood safety". In OLIVER, Willard M. *Community Policing, Classical Readings*. Upper Saddle River, New Jersey, Prentice Hall Ed.

RELACIÓN DE AUTORES

Adriana Plasencia Díaz: Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México, actualmente se encuentra realizando un posdoctorado en la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM-Xochimilco, se desempeña como Profesora de Asignatura en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Angélica Pérez Ordaz: Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM con estudios posdoctorales en Milán, Italia. Actualmente se desempeña como profesora en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y en el Colegio de Ciencias y Humanidades de la misma universidad. Ha participado como asistente y/o ponente en múltiples cursos, diplomados, seminarios, coloquios, conferencias y congresos. Ha publicado materiales didácticos y artículos en diversas revistas académicas.

Betânia Peixoto: Es profesora e investigadora del Centro de Estudios en Seguridad Pública -NESP, de la Fundación João Pinheiro.

Bruno França: Actualmente se encuentra realizando la Maestría en Administración de Empresas en la Universidad Federal de Minas Gerais. Es ingeniero de producción, egresado de la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG). Participa en proyectos de investigación en el Centro de Innovación Tecnológica y Calidad (NTQI), Departamento de Ingeniería de Producción de la UFMG.

Bruno Lazzarotti Diniz Costa: Doctor en Ciencias Humanas: Sociología y Política por la UFMG, Profesor e Investigador de la Escuela de Gobierno, Paulo Neves de Carvalho, de la Fundação João Pinheiro.

Carla Bronzo: Doctora en Ciencias Humanas: Sociología y Política por la UFMG, Profesora e Investigadora de la Escuela de Gobierno Paulo Neves de Carvalho, de la Fundação João Pinheiro.

Carlos Fonseca Hernández (1988-2013): Doctor en Sociología por la Universidad Complutense, España. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, del CONACYT y del Cuerpo Académico "Género y Desarrollo Sustentable", profesor investigador adscrito a la Universidad Autónoma del Estado de México. Unidad Académica Profesional Nezahualcóyotl.

Carolina Tetelboin-Henrion: Doctora en Ciencias Sociales, profesora investigadora en la Maestría en Medicina Social y en el Doctorado en Ciencias en Salud Colectiva, de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco (UAM-X).

Donald E. Klingner: Profesor distinguido en la Escuela de Asuntos Públicos de la Universidad de Colorado, Colorado Springs. Fue presidente (2008-2009) de la Sociedad Americana para la Administración Pública (ASPA). Es socio elegido de la Academia Nacional de Administración Pública (NAPA). Es autor de *Public Personnel Management* (6a edición 2010), publicado también en español y en Chino. Ha sido becario Fulbright en América Central (1994), Profesor Visitante del verano de la UNAM, México (1998-2003), consultor con la Organización de Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Fue catedrático en la Universidad de Indiana (IUPUI, 1974-1980) y la Universidad Internacional de Florida (FIU, 1980-2001).

Eduardo Batitucci: Profesor e investigador del Centro de Estudios en Seguridad Pública -NESP, de la Fundación João Pinheiro.

Eduardo Gasca Pliego: Médico Veterinario Zootecnista por la UAEM; cuenta con la Especialidad en Producción Animal por el Instituto Agronómico Mediterráneo de Zaragoza, España; es Maestro en Ciencias por la Universidad de Zaragoza y Doctor en Ciencia Política por la Universidad de la Habana, Cuba. Fue Coordinador General Fundador de la Unidad Académica Profesional del Valle de Teotihuacán, así como Secretario de Rectoría, entre 2001 y 2009, se desempeñó como Rector de la Universidad Autónoma del Estado de México, 2009-2013, actualmente es Secretario de Desarrollo Agropecuario del Gobierno del Estado de México.

Flavia de Paula Duque Brasil: Especialista en Planificación Urbana, cuenta con un Máster y Doctorado en Sociología de la Universidad Federal de Minas Gerais; se desempeña como investigadora y profesora de la Escuela de Gobierno Paulo Neves de Carvalho de la Fundación João Pinheiro (FJP), ha trabajado en programas de licenciatura y estudios de posgrado en Administración Pública de la institución.

Georgina Contreras-Landgrave: es Doctora en Ciencias en Salud Colectiva, profesora de tiempo completo y coordinadora de la Licenciatura de Educación para la Salud, igualmente es profesora en la Maestría en Salud Familiar y Comunitaria que se imparte en la Unidad Académica Profesional Nezahualcóyotl de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Jaime Camacho Ruiz: Doctor en Psicología, por la UNAM, se desempeña como profesor investigador en la Unidad Académica Profesional de Nezahualcóyotl, de la UAEM igualmente se ha desempeñado como jefe del Departamento de Planeación dentro del mismo campus.

Jaime Espejel Mena: Doctor en Administración Pública. Se desempeña como Profesor de Carrera en la Universidad Autónoma del Estado de México, en el Centro Universitario Zumpango, miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel I.

José Antonio Rosique Cañas: Sociólogo y Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM, realizó estudios de especialización en el Institute for Policy Studies en Washington DC y en la Universidad Complutense de Madrid. Ha realizado estancias académicas en la Biblioteca del Congreso Norteamericano, la Universidad Internacional de Florida y en la Universidad Sorbona de París; ha sido coordinador de *Veredas*, revista de pensamiento sociológico y Director de la "Encuesta Anual del Perfil del Turista en la Ciudad de México" firmado por convenio entre el Programa Universitario de Estudios Metropolitanos y el Gobierno del Distrito Federal. Desde 2004 es presidente de la Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C. y miembro del SNI.

Juan Miguel Morales y Gómez: Doctor en Ciencias Sociales y Maestro en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México; además postgraduado en elaboración de Políticas gubernamentales por la Escuela Interamericana de Administración pública con sede en Río de Janeiro Brasil. Actualmente se desempeña como líder del Cuerpo Académico: Administración pública, política y gobierno, cuerpo académico en Consolidación y es Profesor con perfil PROMEP de la Secretaría de Educación Pública, miembro del SNI nivel I, miembro del Comité Editor de la revista *Espacios Públicos* así como de la revista *Convergencia*.

Julio César Olvera García: Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México, profesor investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, y miembro del SNI Nivel I. Entre sus obras destaca: *Ciudadanía, cultura política y*

abstencionismo en el Estado de México 1993–2003, así como artículos que se han incorporado en publicaciones especializadas en administración pública.

Kamila Pagel de Oliveira: Cuenta con un Máster en Administración de Empresas de la UFMG, investigadora de Estudios Organizacionales y Gestión de Personal. Licenciada en Administración Pública por la Fundación João Pinheiro (2006). Se desempeñó en la Oficina de Proyectos de la Secretaría de Estado de Planificación y Gestión del Estado de Minas Gerais, participando en la planificación y gestión de Proyectos Estratégicos del Gobierno. En la actualidad es subcoordinadora del Programa de Licenciatura en la Escuela de Administración Pública de la Fundación João Pinheiro.

Laura da Veiga: Doctora en Ciencias Sociales Aplicadas por la Universidad de Stanford, Investigadora del Centro de Estudios de Políticas Públicas de la Fundación João Pinheiro.

Letícia Godinho: Cuenta con maestría y doctorado en Ciencias Políticas por la Universidad Federal de Minas Gerais. Licenciada en Derecho por la Universidad Federal de Minas Gerais (2002). Se especializa en las siguientes líneas de investigación: seguridad pública, gestión pública y las políticas públicas, teoría política.

Luciana Moraes Raso Sardinha Pinto: Tiene licenciatura en Derecho por la Universidad Federal de Minas Gerais (1983), realizó una especialidad en Control Externo en la Universidad Católica (1997), realizó la Maestría en Derecho Administrativo dentro de la Universidad Federal de Minas Gerais (1992) y el Doctorado en Derecho Administrativo, igualmente en la Universidad Federal de Minas Gerais (en 2004). Se ha desempeñado como servidor público de la Corte del Estado de Minas Gerais; es directora general de la escuela de gobierno de la Fundación João Pinheiro en febrero de 2011. Es profesora de la Fundación João Pinheiro en cursos de licenciatura y de la maestría en Administración Pública, del Centro de Actualización en Derecho, del Centro para el Estudio del Departamento Jurídico y profesora federal en la Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais. Tiene experiencia en derecho, con énfasis en derecho administrativo, principalmente en los siguientes temas: los reguladores de radiodifusión de las actividades privadas, las políticas de la legislación, las telecomunicaciones, de control y auditoría.

Luciana Silva Custódio: Cuenta con el doctorado en Administración de Empresas, maestría en Administración Pública por la Fundación João Pinheiro (2006). Se ha

desempeñado como coordinadora del programa de Posgrado de Administración Pública de Gobierno de la Fundación Paulo Neves de Carvalho/João Pinheiro; ha sido coordinadora de la Junta de Especialización de la misma Fundación; Coordinadora de la Maestría en Gestión Estratégica de Personal; profesora de la Universidad del Centro, Bosnia y Herzegovina (BH UNI); es especialista en gestión y políticas públicas de la Secretaría de Estado de Planificación y Gestión del Estado de Minas Gerais.

Luis Ramón López Gutiérrez: Maestro en Desarrollo Regional por la Universidad Autónoma del Estado de México. Coordinador de la Unidad Académica Profesional Nezahualcóyotl de la Universidad Autónoma del Estado de México. Ha desempeñado puestos en la administración pública en la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social del Gobierno del Estado de México; fue presidente del Colegio de Economistas del Estado de México.

Ma. Luisa Quintero Soto: Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Iberoamericana. Miembro del SNI, nivel II. Autora y coordinadora de 12 libros y alrededor de 50 artículos en revistas y libros colectivos, nacionales y extranjeros. Su línea de investigación es género y desarrollo sustentable. Ha participado como ponente nacional e internacional. Se ha desempeñado como docente en varias universidades como la UNAM, la Autónoma de Hidalgo, la Autónoma de Chapingo y actualmente en la Unidad Académica Profesional Nezahualcóyotl de la UAEM, donde también ocupa el cargo de Coordinadora de Investigación y Estudios Avanzados.

Manuel Leonardo Ibarra Espinosa: Es doctor en Ciencias en Salud Colectiva por la Universidad Autónoma Metropolitana. Es profesor-investigador de tiempo completo de la Licenciatura en Educación para la Salud y de la maestría en Salud Familiar y Comunitaria en la Unidad Académica Profesional Nezahualcóyotl de la Universidad Autónoma del Estado de México. Sus publicaciones discurren en torno a los problemas de salud de los trabajadores jubilados, así como sobre las representaciones sociales del proceso salud-enfermedad-atención, la memoria y la subjetividad.

Marconi Martins de Laia: Cuenta con un doctorado en Ciencias de la Información por la Universidad Federal de Minas Gerais, en el área de gobierno electrónico (2009). Igualmente obtuvo el grado de maestro en Ciencias de la Información por la Universidad Federal de Minas Gerais (2002). Es licenciado en Administración de Empresas por la Universidad Federal de Minas Gerais (1999),

recibió capacitación en Administración Pública por parte de la Fundación João Pinheiro (1997). En la actualidad es profesor asistente en la Universidad Católica de Minas Gerais, profesor de la Veris Instituto - IBMEC - Belo Horizonte / MG, así como investigador y profesor de la escuela de gobierno Paulo Neves de Carvalho de la Fundación João Pinheiro.

Marcus Vinícius Cruz: Es profesor e investigador del Centro de estudios en Seguridad Pública-NESP, de la Fundación João Pinheiro.

Mauro Cesar da Silveira: Es licenciado en Periodismo Gráfico y Audiovisual de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS), Master y Ph.D. en Historia Latinoamericana por la Pontificia Universidad Católica de Rio Grande do Sul (PUCRS). Tiene experiencia profesional en el periodismo y la docencia, con énfasis en la teoría, la técnica y la ética del periodismo. Autor de *La batalla de papel: la caricatura como un arma en la guerra contra el Paraguay* y *Adhesión fatal: la participación portuguesa en la Guerra del Paraguay*.

Maximiliano García Guzmán: Es maestro en Gobierno y Asuntos Públicos y Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Se desempeña como profesor del programa de posgrado en Administración Pública del INAP, además realiza labores de tutoría en el doctorado de la misma institución. Es miembro del SNI nivel I.

Miguel Moreno Plata: Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestro en Administración Pública con mención honorífica por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la misma Universidad. Doctor en Derecho Ambiental por la Universidad de Alicante, España; es miembro del SNI nivel I, actualmente profesor e investigador de Carrera de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Misael Flores Vega: Politólogo y filósofo. Es profesor de Ciencias Políticas en la Universidad Autónoma del Estado de México, en el Centro Universitario Zumpango.

Murilo Cassio Xavier Fahel: Se graduó en Psicología en la Universidad Federal de Minas Gerais (1984), cuenta con una maestría en Salud Pública de la Universidad Autónoma Metropolitana (1997), también obtuvo el PhD. en Evaluación de Políticas Públicas por la Universidad de Texas en Austin (2004) y PhD. en Humanidades: Sociología y Política por la Universidad Federal de Minas Gerais (2008). Tiene experiencia en Sociología, actuando sobre los temas siguientes: evaluación de programas sociales, la gestión de la salud, la salud pública la evaluación de políticas, y la seguridad en el trabajo y la tuberculosis, epidemiología.

Oscar Diego Bautista: Obtuvo el doctorado en el Programa Gobierno y Administración Pública de la Universidad Complutense de Madrid; cursó la maestría en Ciencia Política en Iberoamérica por la Universidad Internacional de Andalucía, sede La Rábida. Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Es investigador en el Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales y Humanidades, de la Universidad Autónoma del Estado de México, es miembro del SNI, nivel I.

Rafael Cedillo Delgado: Cuenta con el doctorado en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma del Estado de México, se desempeña como profesor investigador del Centro Universitario UAEM Amecameca, es líder del Cuerpo Académico "Ciencia Política y Administración Pública". Miembro del SNI, nivel I.

Ricardo Carneiro: Matemático, cuenta con un Máster en Economía, además, es doctor en Ciencias Sociales: Sociología y Política por la Universidad Federal de Minas Gerais. Se desempeña como profesor e investigador de la escuela de gobierno Paulo Neves de Carvalho de la Fundación João Pinheiro (FJP), ha trabajado en programas de licenciatura y estudios de posgrado en Administración Pública de la institución; es conferencista y ponente internacional.

Ricardo Uvalle Berrones: Realizó la maestría y doctorado en Administración Pública en la UNAM donde se graduó en ambas con mención honorífica. Es profesor líder académico del Doctorado en Política Pública de la EGAP, Campus Monterrey; es profesor e investigador de carrera en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM donde ha desempeñado diferentes cargos académicos y administrativos; actualmente es coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública de dicha institución; fue presidente de la Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas; dirigió la *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México* (IAPEM); es director de la Revista Electrónica *Encrucijada* del CEAP. Por su méritos académicos el Instituto Nacional de Administración Pública le otorgó la Presea José María Luis Mora en 2010; es nivel III en el Sistema Nacional de Investigadores.

Rita María Grandinetti: Máster en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Es docente titular de Tecnologías de la Administración Pública de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y directora de prácticas preprofesionales de la misma facultad. Como miembro del Grupo Política y Gestión es investigadora sobre Capacidad e Innovación en el Estado Local. Dispone de publicaciones nacionales e internacionales en estas temáticas y numerosas asistencias a reuniones científicas nacionales e internacionales. Es especialista en Gestión del Cambio en el Sector Público y en Formación de Recursos humanos. Ha coordinado múltiples equipos técnicos de profesionales en trabajos de análisis y rediseño de ámbitos locales de gestión.

Roberto Monte-Mór: Licenciado en Arquitectura por la Universidad Federal de Minas Gerais - UFMG, tiene una maestría en Planificación Urbana y Regional de la Universidad Federal de Río de Janeiro - UFRJ y además cuenta con Ph.D. en Planificación Urbana por la Universidad de California en Los Ángeles (UCLA). En la actualidad es profesor asociado en el Centro de Planeación y Desarrollo Regional (Cedeplar), de la Facultad de Ciencias Económicas y el Centro de Estudios de Posgrado en Arquitectura y Urbanismo, de la Facultad de Arquitectura. Su labor se enfoca en el ámbito docente y de investigación en las áreas de Economía y Planificación, con énfasis en las teorías de la urbanización y la Planificación Urbana y Regional.

Roberto Moreno Espinosa: Doctor en Administración Pública por la FCPyS de la UNAM, actualmente es Profesor e Investigador de Carrera de la UAEM, Campus Amecameca. Dentro de sus principales líneas de investigación se encuentran: Gobiernos Locales, Profesionalización, Gobernanza y Teoría de la Administración Pública; es integrante de la Comisión Dictaminadora de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; fue presidente del Comité Organizador y del Comité Científico del Primer Congreso Internacional "Gobierno, Gestión y Profesionalización en el Ámbito local ante los Grandes Retos de Nuestro Tiempo", 2010; presidente del Consejo Directivo de la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro A.C., El Centro Universitario UAEM Amecameca, le otorgó un reconocimiento por su destacada labor en el Plano Internacional. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores nivel II.

Rolando Barrera Zapata: Licenciado y Maestro en Administración Pública por la UAEM y doctor en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Fungió como primer consejero presidente del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México (ITAIPEM) de 2004 a 2008. Fue coordinador del Programa General de Simplificación Administrativa del Gobierno del Estado de México de 1993 a 1999. Sirvió como director general de gestión de la Coordinación General de Apoyo Municipal de 1991 a 1993. Obtuvo el premio IAPEM 1989 con el trabajo en coautoría *Descentralización y administración pública en los estados federados.*

Administración pública y gobernanza en la segunda década del siglo XXI, de Roberto Moreno Espinosa, se terminó de imprimir en mayo de 2014. La edición estuvo a cargo de la Dirección de Difusión y Promoción de la Investigación y los Estudios Avanzados, SIEA, UAEM.

Coordinación editorial: Patricia Vega Villavicencio
Corrección: Guadalupe Álvarez Martínez
Formación: Nancy Huerta Vázquez

El tiraje consta de 300 ejemplares.