RAP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

120

Volumen, XLIV, Nº 3
(septiembre-diciembre 2009)

La Modernización de la Administración Pública en México

INAP
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A.C.

Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

ISSN: 0482-5209 www.inap.org.mx
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5, Carretera Federal México-Toluca, No. 2151, Col. Palo Alto, 05110, Cuajimalpa, D.F., México
Tel. 5081-2614, e-mail: rap@inap.org.mx

RAP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

120

Volumen, XLIV, Nº 3
(septiembre-diciembre 2009)

La Modernización de la Administración Pública en México

INAP

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110
Delegación, Cuajimalpa
México, Distrito Federal
Teléfono 50 81 26 14
http://www.inap.org.mx
rap@inap.org.mx

ISSN 0482-5209

Publicación periódica
Registro número 102 1089
Características 210241801

Certificado de licitud de título número 2654
Certificado de licitud de contenido número 1697

Las opiniones expresadas en esta revista son estrictamente responsabilidad del autor. La RAP, el INAP o las instituciones a las que están asociados no asumen responsabilidad por ellas.

Para reproducir los materiales publicados en la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA se requiere la autorización expresa y por escrito de la Dirección.

CONSEJO DIRECTIVO 2008-2010

José R. Castelazo
Presidente

Javier Barros Valero
Vicepresidente para Asuntos Internacionales

Manuel Quijano Torres
Vicepresidente

Isidro Muñoz Rivera
Vicepresidente para los IAP's

Consejeros

María de Jesús Alejandro Quiroz
Francisco Casanova Álvarez
Miguel Ángel Dávila Mendoza
Héctor González Reza
Amalfi Martínez Mekler
Arturo Núñez Jiménez
Raúl Olmedo Carranza
Fernando Pérez Correa
Carlos Reta Martínez
Óscar Reyes Retana
Alejandro Romero Gudiño
Ricardo Uvalle Berrones

Ricardo Basurto Cortés
Secretario Ejecutivo

CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro

IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

Fundadores

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Revista cuatrimestral publicada por el
Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.

Comité Editorial

Francisco Casanova Álvarez
José Carreño Carlón
Carlos Reta Martínez

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

120

Volumen, XLIV, Nº 3
(septiembre-diciembre 2009)

La Modernización de la Administración Pública en México

ÍNDICE

Presentación 11
José R. Castelazo

Análisis 13
Reflexiones sobre modernización y modernidad político-administrativa
José R. Castelazo

Objetivos públicos, autoridad gubernamental y poder colectivo 35
Jocelyne Bourgon

Entre modelos y realidades: 75
Enfoques teóricos para el estudio de las reformas administrativas
Mauricio I. Dussauge Laguna

La transición democrática y movilidad social como resultados de un proceso de modernización social 97
Esteban Alonso Rivera Hernández

Género, educación y socialización: Una propuesta de políticas públicas con perspectiva de género 125
Guillermo de los Reyes Heredia

Conferencias del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IICA)

América Latina y México. Administración Pública y Gobernanza 143
Javier Barros Valero

La apuesta de Brasil por el desarrollo de capacidades en un ambiente democrático 155
Helena Kerr

Políticas sociales en América Latina 167
Ernesto Aldo Isuani

The Modernization of Public Administration in México

Presentation 177
José R. Castelazo

Analysis

Reflections on modernization and political-administrative modernity 179
José R. Castelazo

Public purpose, goverment authority and collective power 199
Jocelyne Bourgon

Between models and realities: Theoretical approaches for the study of administrative reforms 235
Mauricio I. Dussauge Laguna

The democratic transition and social mobility as a result of a process of social modernization 255
Esteban Alonso Rivera Hernández

Gender, education and socialization: A proposed public policies with gender perspective 281
Guillermo de los Reyes Heredia

IIAS Conferences

Public Administration and governance in Latin America 297
Javier Barros Valero

Brazil's bet on capacity building in a democratic environment 309
Helena Kerr

Latin American Social Policies 321
Ernesto Aldo Isuani

Resúmenes / Abstracts 329

Instrucciones para el Colaborador 339

Instructions for the Collaborator 345

Revista de Administración Pública

INAP

Presentación

El concepto de modernización suele asociarse a determinadas características, deseables y superiores a la realidad social, las cuales aún no han sido incorporadas a los diversos procesos políticos, económicos y sociales de la comunidad, como un todo y específicamente en lo que se refiere a las relaciones del gobierno con la ciudadanía.

Concretamente, el término, aplicado a la Administración Pública, ha de considerar que la lente de modernización no es precisa ni homogénea al estar influencia por diversos paradigmas y tendencias del desarrollo de la humanidad, relacionados con el papel asignado al Estado.

A partir de 1980, las iniciativas "modernizadoras" en la Administración Pública mexicana, enfáticamente impulsadas por recomendaciones de los organismos internacionales, se centraron en la disminución del tamaño del Estado, sin considerar las pérdidas en su capacidad de responder con oportunidad y suficiencia a las necesidades y demandas de los gobernados. Las propuestas que cobraron fuerza resaltaban el valor funcional de la Administración Pública: la eficiencia gubernamental, aunque se sacrificara el valor social de su accionar: la eficacia.

Sin embargo, los proyectos de modernización de los aparatos públicos, como una expresión de "voluntad" política para transformar a la sociedad y el Gobierno, han sido instrumentados en contextos inestables, y en escenarios cada vez más complejos. La definición de problemas, diagnósticos y recomendaciones depende de las diferentes lecturas de la realidad, los valores y,

principalmente, los intereses políticos, económicos o sociales de quien los realiza.

Por ello, la modernización de la Administración Pública mexicana debe incorporar, más allá de las recomendaciones de los "expertos", nuevas formas y modalidades de participación social (ciudadanos, ONG's, universidades, colegios de profesionistas, entre otros) en la articulación de políticas públicas y la provisión de servicios con el fin de lograr construir una corresponsabilidad real entre gobierno y sociedad. Este tipo de cambios requieren largos periodos de maduración incrustados en procesos de gran envergadura, pues el Estado contemporáneo, además, no se desenvuelve solamente hacia el interior de sus propios límites, sino también en el marco de la Globalización.

Desde esa óptica la modernización no será producto de la voluntad de un gobierno, partido, grupo, o líder social y/o político, sino de una conjunción de circunstancias políticas, económicas y psicosociales, y de una capacidad intelectual, científica, técnica y administrativa instalada en el sistema, todo lo cual confluye en un país y en un momento histórico determinado y probablemente determinante.

El Instituto Nacional de Administración Pública agradece a todos los colaboradores, asociados e invitados, que hayan aceptado dedicar su esfuerzo intelectual para compartir sus afanes con los que ejercemos la profesión administrativa–pública, acerca de tópico tan actual e interesante. Por otro lado se incluyen en este número los trabajos presentados en el *Panel Latinoamericano* durante la Conferencia anual del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas: *"Historia y Futuro de la Construcción de Naciones"*, Helsinki, 7-11 de julio de 2009 y la Conferencia Magistral de Jocelyne Bourgon, impartida en el XIV Congreso Internacional del CLAD, Salvador de Bahía, Brasil, en octubre de 2009; en espera de que el contenido responda y genere muchas preguntas, lo ponemos a su atenta consideración.

José R. Castelazo
Presidente

Revista de Administración Pública

INAP

Reflexiones sobre modernización y modernidad político-administrativa

José R. Castelazo*

Introducción

Las nociones de Estado, gobierno, administración pública, modernidad política, modernización de la gestión pública y ciencia política, son tópicos que no pueden tratarse aisladamente, una línea muy evidente los vincula. Esa línea pasa por los ciudadanos quienes demandan de sus gobernantes mejores condiciones de vida, economía, educación, salud, alimentación y servicios públicos en general para acceder a una mejor calidad de vida.

En los últimos tiempos se ha discutido mucho acerca de los avances de México en materia de modernización; desde el interior de los organismos que conforman la administración pública centralizada y paraestatal se privilegia el uso constante de nuevas formas progresistas para desarrollar sus atribuciones. En otro frente, un tanto más crítico, la visión de modernidad no parece convencer cuando por ejemplo se intenta abrir un negocio y los trámites son extensos y poco accesibles al ciudadano.

Las reflexiones contenidas en el presente ensayo forman parte de un cúmulo de vivencias profesionales de José R. Castelazo, quien a través de su experiencia en la academia, en el servicio público y en la consultoría logra amalgamar conceptos y abstraerse de la realidad para configurar con objetividad su pensamiento en

* Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública

torno a la modernización de lo público, desde una posición y una óptica político-administrativa.

El ensayo que nos ocupa tiene como punto de partida la teoría de la modernización que divide a las sociedades en "tradicionales y modernas". El concepto de modernización encuentra en el siglo XX una forma de designarlo como aquel que expresa libertad de espíritu, actitud de apertura y un motor que sin duda impulsa las transformaciones en las sociedades actuales.

El término modernización aplicado al quehacer gubernamental, constituye un conjunto ideal de percepciones concretas para impulsar cambios con sensibilidad ante las necesidades que la población manifiesta y responsabilidad en el ejercicio de los recursos públicos a su cargo.

La modernización en términos políticos significa también un compromiso para promover políticas de gobierno de beneficio a quienes más lo necesitan y creatividad para encontrar las alternativas de solución más adecuadas, así como la congruencia mediante la adopción de nuevas estrategias y la racionalización de las mismas y, finalmente abona a la calidad en el uso de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros que deben optimizarse en beneficio social.

Las reflexiones expresadas buscan contribuir a la discusión de los enfoques y tratamientos teórico prácticos en materia de modernización. Antes de entrar en materia, se puede añadir que las nuevas generaciones de estudiosos en las disciplinas sociales y aquellos interesados en el tema podrán encontrar en este ensayo definiciones, conceptos y aprender a discernir sobre la importancia que hoy día representa la modernidad.

I. Concepto genérico

Nos referimos a la "modernización" como el proceso mediante el cual se llevan a cabo una serie de cambios en las esferas política, económica y social para adecuarlas a los nuevos y más apremiantes requerimientos de las sociedades. En el

caso de México, la Historia Nacional muestra, por ejemplo, que después de la Revolución todas estas esferas tuvieron sendas transformaciones obligadas por el contexto en el que se ubican.

En lo político, se dio un gran avance hacia formas democráticas más acabadas que las preexistentes; en lo social, la ciudadanía incorporó a su vida cotidiana nuevas formas participativas y de más libre convivencia; en lo económico, se generó una nueva forma de intercambio con el exterior y se modificó la integración interna de la economía nacional, transformando la cuestión agraria e introduciendo la industrialización, los servicios y el empleo masivo. Así pues, sucedieron cambios cualitativos y cuantitativos que modificaron definitivamente el "status" anterior para adquirir otro sustancialmente distinto.[1]

Para entender este tipo de fenómenos, parece conveniente introducir la idea de que la definición de "modernización" hace suyos por lo menos cuatro elementos a los que quisiera referirme específicamente. Estos pretenden identificar al término que tratamos de dilucidar. Los cuatro elementos a que me refiero son: la voluntad de cambio, la capacidad de transformación, el ámbito de la transformación y, finalmente la modernidad como tal.

II. La voluntad de cambio

Pensamos en primer lugar, que la modernización se constituye como un proceso transformador, mismo que se da a partir de la existencia de una firme voluntad de cambio por parte de quienes tienen en sus manos la conducción del proceso modernizador.

Esta voluntad no puede darse en el vacío ni a la deriva, sino que debe nutrirse de la realidad misma que está exigiendo

[1] Gino Germani, citado por Blanco, se refiere a este proceso como un esquema dicotómico, donde una sociedad tradicional entre otros aspectos comparte valores comunes entre sus miembros y, en contraposición la sociedad moderna se caracteriza por un alto grado de diferenciación social y cultural y del predominio del individualismo. Alejandro Blanco. *Política, modernización y desarrollo: una revisión de la recepción de Talcott Parsons en la obra de Gino Germani,* en Estudios Sociológicos de El Colegio de México, Vol. XXI, No. 63, septiembre/diciembre de 2003, p. 676

transformaciones constantes: la voluntad de cambio a que nos referimos habrá de orientarse, siempre, por un sentido histórico e ideológico definido y acorde con el desenvolvimiento de cada sociedad.

Como conjunto de cambios, la modernización es dinámica; no se puede entender si se busca diseccionarla a partir de un corte transversal en lo particular de cualquiera de las áreas de desenvolvimiento de una sociedad. Por ejemplo, si hacemos un análisis superficial, a través de un corte transversal de la antigua Grecia, podríamos criticar a los griegos y tildarlos de incongruentes, por la contradicción que hay entre sus prácticas esclavistas y sus teorías democráticas.

Sin embargo, habríamos de ubicarnos en su contexto y considerar sus necesidades y desarrollo histórico previo, a fin de explicar esta aparente contradicción estudiando todas las variables de su vida en comunidad en un momento histórico preciso. Así, probablemente entenderíamos que ese pueblo introdujo la idea y la forma de la democracia en el gobierno pero limitando su ejercicio por una serie de costumbres y tradiciones que de hecho impedían que toda la sociedad participase del ejercicio de la representación y la representatividad.

Los griegos son los creadores de la democracia, pero esta forma de gobierno se "moderniza" a través del tiempo adecuándose a cada realidad nacional, hasta llegar a ser un concepto y una práctica generalizada hoy en día, pero con distintos significados en cada sociedad.

Entendida como proceso, la modernización se convierte en el medio que permite a los distintos países desarrollarse y llegar a la modernidad, esto es, a un estadío que se caracteriza por haber sobrepasado todos los movimientos –en las distintas esferas– que conlleva el proceso modernizador. Leonardo Morlino destaca que suelen confundirse los términos desarrollo y modernización; …"el desarrollo se refiere a transformaciones que han tenido lugar en distintos periodos históricos, mientras que la modernización

debe circunscribirse a los cambios iniciados aproximadamente, con la construcción del Estado nacional en Francia e Inglaterra, en el siglo XVII, y proseguidos durante algunos siglos en los demás países europeos y no europeos"[2].

Es útil puntualizar, asimismo, que la modernización no se ha dado ni puede darse de manera igual en todas las latitudes, esto es, no existe un único proceso de modernización, sino que éste se presenta en función de las distintas características que reviste cada nación, por ejemplo: su desarrollo histórico, su situación geográfica, su contexto internacional, la correlación de fuerzas existentes hacia su interior, su disponibilidad de recursos, entre otras.[3]

III. La capacidad de transformación

Por lo demás, creemos que para que la transformación se dé íntegramente y sea posible alcanzar un grado de modernidad como todo un modo de vida, y no sólo como un modelo tecnológico alternativo, es necesario que los instrumentos modernos, –industria, técnica, comunicaciones, etc.– se adecuen a los requerimientos y demandas específicas de las distintas sociedades. No sería posible que las naciones se desarrollasen y respondiesen a los retos del futuro si sus propios agentes no poseen la capacidad de transformarse y adaptarse a las nuevas realidades.

En otros términos, para que la modernización se lleve a cabo en la forma idónea, es requisito indispensable identificar la capacidad de transformación de los agentes responsables de instrumentarla, así como de quienes buscarán impulsarla y dirigirla, toda vez que si la citada capacidad no existe, habrá que

[2] Morlino, Leonardo. **Cómo Cambian los Regímenes Políticos,** Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, pp. 28-29

[3] Desde esta óptica, la modernización no será producto de la voluntad de un gobierno, partido, grupo, o líder social y/o político, sino de una conjunción de circunstancias políticas, económicas, psicosociales, y una capacidad intelectual, científica, técnica y administrativa instalada en el sistema, las cuales confluyen en un país y en un momento histórico determinado y probablemente determinante, Castelazo, José R. **Administración Pública: Una Visión de Estado,** INAP, México, p. 349.

crearla de modo que el proceso de modernización no corra el peligro de fracasar.

Para que la capacidad de transformación sea cabal, se requiere, en primer lugar, identificar qué esferas o estructuras sociales precisan de cambios; en segundo, hay que reconocer quiénes fungirán como agentes transformadores; en tercero, se necesita preparar el 'terreno' para el cambio y en último término, se trata de conducir el cambio en forma tal que no se desequilibre a quienes estén involucrados.

De este modo, existirán agentes sociales fundamentales que coadyuven en la generación de esta capacidad transformadora: la educación, la capacitación, los medios de comunicación, entre otros, deberán formar una conciencia del cambio para cada sociedad con un específico y propio sentido histórico, político, ideológico y cultural.

Por ejemplo, la educación juega un rol fundamental en la formación de los educandos y como factor de cambio para responder a las expectativas de la sociedad. La educación contribuye a producir referencias para la historia nacional, social y política del país, la educación reafirma la identidad cultural.

En México, recientemente las autoridades educativas han actualizado los planes y programas de estudio de la educación básica, esa revisión conjuntó a una serie de actores y especialistas en distintas áreas y disciplinas con el propósito de evitar la obsolescencia de sus contenidos y dar cuenta de las actuales circunstancias, del momento histórico y de sus coyunturas políticas.[4]

Dado que la educación es una responsabilidad del Estado, y se ha convertido en una política pública, su transversalidad

[4] Adriana Plasencia Díaz, afirma que la educación básica es la plataforma de lanzamiento de una sociedad que aspira no a la miseria sino al equilibrio entre las fuerzas sociales, puesto que dota de los conocimientos elementales para después construir la ciencia y la cultura nacionales en **La Federalización de la Educación Básica en el Distrito Federal: Una tarea pendiente.** INAP, México, 2009, p. 323.

atraviesa a los actores que intervienen ya sea en el esquema docente (proceso enseñanza-aprendizaje) o en la administración de los servicios educativos (administradores).

Sociedad civil y gobierno deben promover el cambio en la educación y fortalecer los procesos que hagan posible su dinamización en todas las esferas sociales. Asimismo, el gobierno debe evitar la corrupción y la simulación en materia educativa pues de no contenerse ambos males, el sistema educativo en su conjunto estaría en riesgo de viabilidad.

Al evitar al máximo posible corrupción y simulación la sociedad puede otorgar a las acciones de gobierno mayor confianza y credibilidad, evitando con ello que los intereses corporativos y burocráticos se consoliden en el sistema educativo nacional. Las estrategias del desarrollo nacional demandan de un sector educativo fuerte y exitoso que pueda ser comparable a corto plazo con los de los países más avanzados.

IV. El ámbito de la transformación

En este camino, la modernización se vincula no sólo a un aspecto de la sociedad, sino a todas y cada una de sus estructuras y en sus diversas manifestaciones. Los movimientos que se presentan en ellas sugieren que la modernización contiene, en sí misma, la posibilidad de permitir la emergencia de nuevas formas políticas, sociales y económicas, diferenciadas de sus antecesoras.

El surgimiento y desarrollo de nuevas estructuras, implica que los procesos modernizadores traigan consigo cambios tecnológicos, educativos, culturales, industriales, comerciales y administrativos, sólo por señalar algunos aspectos.[5]

[5] Pedro Zorrilla lo confirma al referir que... "Respecto del Estado y la administración, no podría ser útil para ambos la misma estructura, una organización igual, procedimientos similares, o idénticas presencias y acciones, que las que sirvieron tradicionalmente en unas circunstancias y durante un tiempo que se han transformado sustancialmente", *Estado y modernización de la administración pública,* en **Ensayos sobre la Modernidad Nacional. Tendencias Contemporáneas de la Administración Pública,** Diana, México, 1989, p. 364.

Un ejemplo muy claro lo constituye la Revolución Industrial en Europa, la cual generó cambios no sólo en los procesos productivos, sino en la regulación económica, en el intercambio comercial, en el poderío nacional de varios países, en la conducta social, en la serie de demandas político-sociales presentadas a los gobiernos, en la dependencia internacional –inclusive con los otros continentes–, y en los desarrollos filosóficos como el evidente positivismo de Augusto Comte.

V. La modernidad

Ubicados en este marco, decimos que una sociedad ha alcanzado "su" modernidad, cuando el estadío histórico en que se instala responde adecuadamente a los requerimientos que ella misma presenta en cualquiera de sus estructuras. En este orden de ideas, comprendemos que la modernización no se constituye en un fin en sí misma, sino, como señalábamos es un medio para transformar, cambiar, a objeto de alcanzar la modernidad.

La posición aquí asumida rechaza la idea de que a través de la modernización, las sociedades "atrasadas", pueden adquirir las características propias de las "avanzadas". Estamos incluso reacios a aceptar el manejo de este vocabulario, ya que se llegaría únicamente a través de la sobreposición o superación de una serie de etapas –que serían siempre las mismas– por las que deberían caminar forzosamente antes de conformarse como sociedades modernas.

Un punto importante consiste en que la modernidad no es estática ni inmutable, sino es constantemente variable. Por ejemplo, las prioridades prevalecientes en la sociedad inglesa de hace 30 años la hicieron alcanzar un estadío moderno específico, muy distinto del que requería –en aquella época– la sociedad norteamericana o la mexicana. Para el día de hoy, la sociedad inglesa exige una modernidad distinta de la que la caracterizó hace 3 o 4 décadas, porque sus prioridades han variado, al igual que sus recursos, sus ciudadanos, su educación, su gobierno, su entorno internacional y geopolítico.

Exactamente lo mismo sucede y ha sucedido con nuestro país: por ejemplo, el grado de modernidad que se alcanzó durante el período de "desarrollo estabilizador" es muy distinto del grado de modernidad que prevalecía entonces en la Europa Occidental. Nuestra intención consiste en precisar que la modernización es un proceso abierto y continuo que exige de la interacción de los diversos ámbitos de una sociedad; y que la modernidad es un estadío histórico y por ello dinámico que se transforma y se adapta según las condiciones lo requieran.

Cabe ahora preguntarnos ¿cómo ocurre la modernización y cuáles factores se necesitan para que el proceso se desarrolle de manera racional? Coincidimos plenamente con quienes afirman que es necesaria la presencia de dos factores para que un país ostente una real capacidad de modernización: por un lado se requiere la presencia de ciertas actitudes, valores y disposiciones que permitan hablar de hombres modernos, y por otro se estima conveniente la existencia de instituciones y estructuras que aumenten los incentivos y las oportunidades que faciliten el proceso modernizador.[6]

Esto no significa, sin embargo, que un país moderno carezca de tradiciones, de memoria y de folclore. El pasado histórico, cultural y popular de una sociedad se constituye en un pilar de su esencia y en una base sobre la que se forja el futuro.

No obstante, del pasado, subsisten grupos étnicos o culturales que se han venido extinguiendo conforme una cultura dominante los subsume o los sobrelleva; esto implica reconocer que la cultura hegemónica no acepta o simplemente incluso rechaza formas distintas de comportamiento comunitario y que la cultura rezagada se va deprimiendo hasta perder la fuerza necesaria que le permita cohesionarse de manera paulatina y equitativa con los grupos sociales más avanzados.

[6] La teoría de la modernización sostiene que para que los países en vías de desarrollo alcancen niveles de vida dignos, de industrialización y prosperidad económica accesibles, es necesario hacer un cambio profundo en sus valores y estructuras sociales, donde el Estado tiene un papel relevante. Sobre el particular puede revisarse la obra de Samuel P. Huntington, **El Orden Político en las Sociedades en Cambio**, Paidós, Argentina, 1992.

Cambiar esta realidad sugiere, por lo menos, que la cultura con más posibilidades defina una política integradora, no discriminatoria. Al respecto cabe mencionar que ante la presencia de este fenómeno en dos culturas, la mexicana y la norteamericana, la respuesta social gubernamental ha sido radicalmente distinta, aunque los resultados, en ambos casos, han sido desastrosos para las culturas más empobrecidas.

En el caso de México, la modernización se ha constituido en un verdadero proceso histórico, ya que ha transcurrido de manera gradual y paralela a sus diversas etapas. Ernesto Carrillo sugiere que cuando se analiza el término modernización, se le asocia con la etiqueta de "marketing" público, frecuentemente empleado en países como Estados Unidos, España y México. Al mismo tiempo, la voz modernización junto a las de desarrollo o cambio suelen tener el mismo significado.[7]

En la época precortesiana, se aprecia una congruencia específica entre la estructura gubernamental y religiosa existente y los diversos sectores de la población; entre su cultura, su educación, y sus perspectivas y las instituciones que las satisfacían; es decir, los requerimientos que presentaba la forma de vida imperante eran correspondidos por la presencia de un entorno político, económico y social que contaba con los instrumentos adecuados para satisfacerlos.

Después de la Conquista y durante los tres siglos de la Colonia se presenta un desfase en los procesos y cambios que sufre la sociedad de la época, porque las estructuras políticas superiores se transforman radicalmente y se constituyen a imagen de las europeas (las españolas); esto implicó un "salto" que no fue seguido de una modificación inmediata en las actitudes, creencias y percepciones culturales, educativas, sociales, etc., que sostenían los miembros de la sociedad.

[7] Ernesto Carrillo Barroso. "La Modernización de las Administraciones Públicas ante la Integración Europea", en **Cambio Político y Gobernabilidad**, Coordinado por Mauricio Merino Huerta, Coedición Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 1992, p. 4.

Esta ambivalencia resultó ser grave ya que las nuevas instituciones importadas no correspondían a los patrones sociales autóctonos. Sin embargo, el transcurso del tiempo hizo evidente la imposibilidad de dar marcha atrás a la Conquista y al coloniaje español, y a la inmersión de este territorio en los procesos del viejo mundo.

De esta forma la sociedad tuvo que adecuarse, sufriendo un penoso proceso de adaptación a las consecuencias que el sincretismo cultural arrastraba. Cuando sobreviene la lucha por la independencia nacional y se persiguen valores tales como la autonomía y la soberanía, los criollos buscan una modificación en las formas de integración de los aparatos institucionales, los cuales tienen que ser transformados.[8]

La influencia de las ideas de la Revolución Francesa y del Federalismo Norteamericano en sectores concretos de la sociedad mexicana, opera como un elemento modernizador que obliga a incorporar en las demandas aquellos elementos presentes en sociedades distintas pero que son, al fin y al cabo, elementos de profundo contenido que nos remiten a ideales y valores de igualdad, libertad y fraternidad.

La necesidad histórica de superar la etapa de sumisión y dependencia, empuja a luchar por la consolidación de la República. Se vive todo el proceso de la Reforma que, podemos decir, se constituye en un caso ejemplar de modernización jurídica y política, misma que fue asimilada y posteriormente promovida por los representantes de los grupos y sectores más modernos de esa época, quienes sostenían actitudes, disposiciones, cultura y educación avanzadas.

[8] Carlos Fuentes describe este pasaje de la vida nacional: ..."Los criollos poseían una conciencia aguda de ser la cima de la sociedad local, y sin embargo desempeñaron un papel secundario frente a los españoles peninsulares... acceso a la función pública y a decisiones políticas. No obstante, la lasitud misma de la administración de Habsburgo en España... prohijaron un sentimiento de supervivencia autónoma y capacidad de autogestión entre los criollos. El relajamiento de la administración colonial en la época de los Austrias se inmortalizó en las famosas palabras" "la ley se acata pero no se cumple". **El Espejo Enterrado**, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 246-248.

La Reforma, como es natural, fue rechazada y cuestionada por aquellos que no compartían esta visión "moderna" (por ejemplo el clero); por aquellos que conservaban para sí elementos tradicionalistas, hostiles a las innovaciones, temerosas del cambio, antitéticos de tal modernización y por ende retrógrados.

Toda nuestra historia, y singularmente la del siglo XIX, demuestra que los procesos modernizadores no se presentan de manera homogénea en todo el escenario nacional; a veces surgen en el ámbito político y de ahí se extienden a otro. A veces la economía (el comercio, la industria, las finanzas, etc.) es la que parece provocar los cambios; pero también en ocasiones el cambio pertenece estrictamente a lo social (la educación, la cultura, las comunicaciones, etc.).

Sin embargo, es necesario guardar en la mente que para calificar de moderno a un Estado, éste habrá de buscar mantener el equilibrio en todos sus ámbitos. Naturalmente no es fácil alcanzar este equilibrio, y esto se entiende mejor si se repara en el hecho de que aún después de todos los avatares por los que transcurrimos el siglo XIX, y los primeros años del XX, vivimos una revolución social.

El movimiento de 1910 y las consecuencias inmediatas que de él derivaron, tuvieron una trascendencia tal, que obligaron a modernizar la legislación mexicana, la estructura administrativa –para adecuarla a los nuevos requerimientos–, el ejercicio de la vida política, la actividad de los grupos y la creación de los partidos políticos, la difusión de la cultura, la percepción del resto del mundo y, en suma, el funcionamiento de todo el sistema.

En este sentido y porque conocemos y vivimos la historia nacional, es que podemos esperar actuar racionalmente en la modernización de México, tratando de superar, ahora, los retos que surgen en el mundo contemporáneo. En este orden de ideas, y considerando que nuestro ámbito profesional y laboral está directamente relacionado con la política y la administración pública, es que debemos plantearnos el imperativo de cooperar en su modernización.[9]

El México de hoy, exige la modernización de diversos aspectos en estas dos ramas para continuar la búsqueda de la consolidación total de nuestros principios de soberanía, libertad, justicia e independencia. ¿Por qué es importante que nuestra administración pública y nuestra política sean modernas? Podemos esgrimir algunas razones:

La política existe como una actividad que se desarrolla en todos los lugares donde se establecen relaciones humanas; sin embargo, adquiere un carácter fundamental cuando estas relaciones se realizan como una actividad propia del Estado ejercida a través de autoridades sobre toda la sociedad, así, sin la política y el derecho no se podría ni siquiera imaginar la existencia de un orden social.

La política implica el ejercicio del poder, del mando, pero también legitimidad y consenso, atributos –éstos últimos– que la propia comunidad debe otorgar a sus autoridades, y que no estarían presentes si los miembros de la sociedad no ven satisfechos sus requerimientos, esto es, si sus perspectivas no van de la mano con las del gobierno.

Es por ello, que la política mexicana debe ser modesta, para contar con los elementos que le permitan asimilar los procesos y cambios sociales y económicos que se generan a su alrededor. Los gobernantes deben aplicar las reglas de la modernización para identificar los momentos en que las etapas han sido rebasadas por el devenir de nuevos estadíos.

Pero como no es suficiente entender las transformaciones que van ocurriendo, sino que es indispensable responder a ellas y particularmente a las que se constituyen en demandas o requerimientos, la política moderna debe contar, igualmente,

---

[9] "Con la modernización social, la industrialización, la escolarización de la población y la mundialización de la cultura se multiplicó también la pluralidad política de la nación. Se desarrollo una movilización y una organización social sin precedentes. Se formaron nuevos partidos, sindicatos, nuevas agrupaciones, organismos civiles, editoriales, diarios, revistas." Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, **La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas.** Ediciones Cal y Arena, México, 2000, p. 34.

con un instrumento moderno que le permita actuar de acuerdo a las exigencias de las circunstancias, el cual es, por excelencia, en sus ámbitos nacional, local y municipal la administración pública.

Esta última habrá de visualizar las características de modernidad respecto de los ciudadanos y respecto del propio sistema político para hacerlas compatibles entre sí. Asumimos entonces el hecho de que la modernización de la administración pública está íntimamente relacionada con la modernización política.

Hemos afirmado que nuestra administración pública es nacionalista, antiimperialista, anti dictatorial, justiciera y democrática; características, todas ellas, que ha venido adquiriendo porque ha asumido los diferentes "Estadíos Modernos" demandados por la sociedad mexicana en cada momento histórico. La administración nuestra tiene también la fortaleza institucional, es versátil, cambiante y adaptable pero siempre sujeta a Derecho.

Precisamente porque afirmamos que es adaptable, aceptamos que la administración pública no puede considerarse terminada, sino que está inmersa en una constante transformación, a fin de asumir los retos de cada época para potenciar su renovación gradual.

VI. Retos para la modernización político-administrativa

- El primero, es la descentralización para que la administración pueda, por un lado operar eficientemente y por otro adaptarse a la complejidad del propio tejido social.
- El segundo, es la profesionalización de los servidores públicos actualizándolos en las nuevas formas del servicio y en el uso constante de las tecnologías de la información y comunicación.
- El tercero, que atiende la necesidad de ampliar los canales de comunicación entre el gobierno y la sociedad.

- El cuarto reto es recuperar la rectoría del Estado, como el ente racionalizador que dé viabilidad al país en el ámbito social, económico y en sus relaciones con el mundo.
- El quinto reto es incorporar la participación social en el gobierno, como una forma directa mediante la cual éste último capte y atienda eficientemente los requerimientos que surgen en las diversas esferas de la sociedad, significa la activación de las acciones concertadoras entre la estructura gubernamental y la sociedad.
- El sexto reto consiste en la concepción integral de la administración pública como instrumento para cumplir los fines del Estado sobre cualquier interés particular.

Reflexionar sobre estas exigencias nos lleva a aceptar que la modernización generalmente pone en movimiento poderosas fuerzas que activan al mismo tiempo elementos modernizantes en otras esferas, los cuales pueden constituirse también en causa de irritación en el ámbito político; así, a toda modernización, se antepone una reacción contraria aún dentro de la propia administración, no obstante que se cuente la autoridad y la legitimidad para efectuar el cambio.

No se puede esperar que la modernización se efectúe de manera automática, sino que debe obedecer a un movimiento simultáneo.

Sin embargo, aun existiendo la conciencia de que la modernización de la política es indispensable y de que debe realizarse en sus distintos procesos y estructuras, en México se presentan obstáculos reales o ficticios que retrasan su realización. Por ejemplo los intereses creados alrededor de ciertos “objetos políticos” (puestos, poder, dependencias, etc.) generan “mitos” alrededor de los cuales se teje toda una serie de barreras para dificultar las transformaciones modernizantes.

Por ejemplo, se ha extendido la idea de que la regulación que se ejerce sobre el presupuesto público se constituye en una traba para que éste pueda ser empleado con rapidez

y eficacia, y lo que en muchos casos sucede es que no se distribuye ni se calendariza adecuadamente. A este respecto es conveniente mencionar que la asignación de los recursos no se mide en pesos y centavos, sino en el ejercicio del poder que ella misma permite.[10]

Otra idea que aparece con frecuencia gira alrededor del supuesto de que las entidades federativas y los municipios no son capaces de asumir las funciones administrativas que eventualmente les delega el centro por no tener recursos ni experiencia. Esto es, naturalmente, otro "mito", ya que en múltiples ocasiones se ha demostrado que los estados cuentan con información, personal y capacidad de operación y de respuesta para enfrentar y resolver problemas complejos.

Una razón más, que con frecuencia se esgrime como obstáculo para la modernización de la administración es la existencia de una legislación rígida y complicada; quienes sostienen esta posición olvidan que las normas se elaboran para regular la vida en sociedad no para atarla, y que las leyes son susceptibles de modificarse adecuándose a las mismas exigencias de la modernidad.

Existe entonces la necesidad de superar estos "mitos" que obstaculizan la modernización. Requerimos, más bien de una fortísima voluntad de cambio que impulse y apoye a los agentes que jugarán el papel de modernizadores de la política nacional.

Hoy por hoy en México, la existencia de una política moderna exige el fortalecimiento de los poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, para que cada uno asuma integralmente las funciones que en el marco jurídico y la realidad política les asigna.

[10] Caiden identifica que en los Estados Unidos se conciben dos corrientes en torno al presupuesto público, la eficacia presupuestaria y la naturaleza de la reforma presupuestaria, las cuales dan origen a los modelos de capacidad e incapacidad presupuestaria, cuyo contenido expresan las dificultades presupuestales que son el producto de preferencias políticas. *La presupuestación pública en los Estados Unidos: estado de la disciplina,* en **Administración Pública. El Estado actual de la Disciplina**, Naomi Lynn y Aaron Wildavsky compiladores, Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1999. pp. 318-319.

Es importante también que se consolide el funcionamiento del sistema de partidos y de cada partido en lo individual, ya que de ello depende en gran medida que sigan existiendo en el país cauces institucionales y legales de participación política para la población y que se abarque la gama de posturas ideológicas que legítimamente se sustentan.

El fortalecimiento del sistema de partidos, su presencia a nivel nacional y la posibilidad de un ejercicio democrático más pleno, son razones que permitirán que la población siga otorgando su apoyo al gobierno de la República, que continué legitimando sus decisiones y que al final, México vigorice su posición ante el resto de las naciones.

En este contexto, en una intervención mediática mencioné en relación a la campaña de la sociedad en torno al "voto blanco" y al "voto nulo" el cual considero que atenta y desafía al sistema político electoral y desde luego al instituido sistema de partidos y su candidatos, y aquí estimo, es el error de la ciudadanía y de los intelectuales que lo promueven, están mal informados y caerían en irresponsabilidad política al emitir un voto en blanco.[11]

Ante estas circunstancias también el próximo Congreso tendría restringida su capacidad de respuesta. Estas son sólo algunas de las reflexiones que habríamos de plantearnos en un futuro cercano. Creo necesario abundar que estas propuestas, sorprendentes por su audacia innovadora nos advierten la necesidad de instituir un control distinto sobre los procesos electorales y sobre la legislación existente. Creo que ha llegado el momento de escuchar con mayor atención las demandas de la sociedad.

Para estos efectos será necesario, por ejemplo, lograr un cambio en los mecanismos electorales que prevalecen hasta hoy, opinamos que deben moverse hacia un sistema electoral que enfatice en la confianza ciudadana. Este último podrá atenderse

[11] Mesa de Debate en el programa radiofónico del periodista Óscar Mario Beteta, viernes 12 de junio de 2009.

desde la integración del padrón, en el momento de las votaciones y en la calificación de las elecciones, todo lo cual otorgará una mayor claridad y transparencia en el proceso en su conjunto.

Esta situación nos lleva de la mano hacia la idea de que es necesario, en general, el fortalecimiento de la sociedad civil para que esta sea más participativa, esté más politizada, intervenga en mayor medida en el proceso transformador, modifique su visión del mundo y se adecúe a las nuevas dinámicas del desarrollo institucional.

VII. Conclusiones

Después de un recorrido sobre los distintos tópicos del Estado, la administración pública y la modernización, se pueden establecer algunas ideas a manera de reflexión y propuesta de lo que aún nos hace falta por hacer.

En México contamos con un Estado institucionalmente sólido producto de las transformaciones históricas y de modernización nacional, y que ha sabido guiar el destino del país y de la sociedad, es preciso complementarse Estado y Sociedad Civil para buscar las causas comunes y el beneficio conjunto.

Los medios de comunicación deberán asumir responsablemente su papel de informadores y formadores de opinión para que la población, sobre bases fidedignas, participe, critique, y construya la política nacional. Lo anterior significa activar los canales informativos para que la ciudadanía los emplee adecuadamente; la prensa necesita adoptar un papel de participación social con plena conciencia en todas las esferas de la vida del país.

Otro cambio necesario para la vida del país es restituirle al campo su verdadera importancia y su equilibrio, y empoderar las reales ventajas de urbanización no sobreestimándolas, para que ésta se desarrolle en forma planeada, racional y no a costa de la vida rural. Es indispensable acabar con la errónea idea de que lo urbano es igual a lo moderno y lo rural es igual a lo atrasado. Seguir sustentando esta posición nos orillaría a olvidar nuestras

raíces, nuestro pasado, y a seguir relegando a una importante cantidad de la población mexicana.

Esto nos lleva a considerar otro ámbito que es necesario tomar en cuenta y que es en el que se gestan nuestras relaciones internacionales con el resto del mundo. Pensamos que es necesario un replanteamiento a los términos del intercambio tecnológico, a las condiciones del flujo comercial y a las exigencias del movimiento financiero y crediticio internacionales.

Con respecto al punto anterior, países como el nuestro deben ser cautelosos con el tipo de tecnología que adquieran o desarrollen, ya que en muchas ocasiones ésta es atrasada y hasta se encuentra en desuso en naciones poderosas, lo cual ubica siempre en desventaja a algunas sociedades respecto de otras.

En relación al intercambio comercial habrá de fortalecer el mercado interno para generar un mayor flujo económico y dinamizar la planta productiva. Este intercambio debe procurar abrir fronteras y espacios de comercialización diversa con otros países, siempre y cuando las relaciones se den en términos de mayor equidad, porque no se trata de que las naciones pobres adquieran todo lo que las poderosas les quieren vender.

Otro rubro que nuestro país debe cuidar es el relativo a los trabajadores migratorios. En este sentido, es menester replantear el flujo de mano de obra a los Estados Unidos buscando el pleno respeto a los derechos humanos y los derechos laborales. En los últimos años los Ejecutivos de ambas naciones se comprometieron a suscribir un acuerdo migratorio, sin embargo por razones no del todo explícitas este tema se ha venido postergando indefinidamente.

La modernización para México, no se encuentra en la adopción de modelos y política importados; la modernización nos permitirá seguir gozando de libertad, de justicia, de soberanía, y de independencia. Sin embargo la conservación y la defensa de estos valores, a través de los procesos de transformación, no son gratuitas; toda modernización –desde el momento que

implica cambios– tiene su costo administrativo, y sobre todo cuando el movimiento modernizador es acelerado y vertiginoso como el caso de México.

Lo importante, es que la modernización habrá de coadyuvar siempre en el esfuerzo permanente de mejorar los esquemas democráticos de convivencia social. La modernización que suma a los hombres y a las comunidades conduce a la modernidad. Las acciones que restan, que marginan, que sacrifican a los individuos o a los grupos sociales, conducen a la desigualdad y a la injusticia.

Nosotros, todos, tenemos la palabra y la voluntad para impulsar el proceso de modernización que libere y no ate nuestra perspectiva humanista.

Bibliografía

Barroso Carrillo, Ernesto. "La Modernización de las Administraciones Públicas ante la Integración Europea", en *Cambio político y gobernabilidad,* coordinado por Mauricio Merino Huerta. Coedición Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1992.

Barzelay, Michael. *La nueva gestión pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.

Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro y Woldenberg, José. *La mecánica del cambio político en México: Elecciones, partidos y reformas.* Ediciones Cal y Arena, México, 2000.

Blanco, Alejandro. "Política, modernización y desarrollo: una revisión de la recepción de Talcott Parsons en la obra de Gino Germani", en *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*, vol. XXI, No. 63, septiembre/diciembre de 2003.

Castelazo, José R. *Administración Pública: una Visión de Estado*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, octubre de 2007.

Comte, Augusto. *Discurso sobre el espíritu positivo*, Alianza Editorial, Madrid, 1980.

Fuentes, Carlos. *El espejo enterrado*, Fondo de Cultura Económica, México, septiembre de 1994.

Germani, Gino. *Política y sociedad en una época de transición*, Paidós, Argentina, 1977.

_____. *Populismo y contradicción de clase en Latinoamérica, Era, México, 1973.* Giddens, Anthony. *Consecuencias de la modernidad*, Alianza Editorial, España, 1990.

Habermas, Jürgen. *El discurso filosófico de la modernidad*, Taurus, Madrid, 1989.

Huntington, P. Samuel. *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Argentina, 1992.

Lynn, Naomi B. y Wildavsky Aaron, compiladores*. Administración pública. El estado actual de la disciplina,* coedición Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1999.

Morlino, Leonardo. *Cómo cambian los regímenes políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

Peters, Guy. *La política de la burocracia*. Coedición Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. México, 1999.

Zorrilla Martínez, Pedro. "Estado y Modernización de la Administración Pública", en *Ensayos sobre la modernidad nacional. Tendencias contemporáneas de la administración pública*, Diana, México, diciembre de 1989.

Revista de Administración Pública

INAP

Objetivos públicos, autoridad gubernamental y poder colectivo*

Jocelyne Bourgon**

Introducción

Los procesos de reforma de los sectores estatales y públicos varían según el país y la región. Reflejan distintas circunstancias, diferentes necesidades y distintas filosofías en cuanto a la función que desempeña el gobierno en la sociedad.

A partir del decenio de los ochenta, las reformas han dominado las agendas de gobierno en todo el mundo. Algunas se han centrado en restablecer la salud fiscal del Estado y equilibrar de nuevo la función que tiene el gobierno en la sociedad. Muchas han procurado captar los beneficios de la globalización y, al mismo tiempo, mitigar sus impactos negativos. La mayor parte de las reformas del sector público se han concentrado en mejorar el desempeño, la eficiencia y la rendición de cuentas, favorecer la prestación de servicios, aumentar la satisfacción del usuario y adoptar diversos enfoques de gobierno electrónico para apalancar el poder de las tecnologías de la información y la comunicación.

El contexto en el cual se dio forma a estas reformas ha sido igualmente extraordinario. Este periodo fue testigo de la caída del Muro de Berlín, el nacimiento y expansión de la Unión Europea,

* Ponencia. XIV Congreso Internacional del CLAD. Salvador de Bahía, Brasil. 27 al 30 de octubre de 2009.

** Miembro distinguido, del Centro Internacional de Innovación de la Gobernanza. Presidente Emérito de la Escuela Canadiense de Servicio Público.

la integración de las economías regionales y el surgimiento de nuevos bloques económicos regionales anclados en torno a China, la India y Brasil. La estructura de poder binario que caracterizó al mundo durante la Guerra Fría se ha transformado en una geometría cambiante y compleja de las relaciones de poder. En respuesta, los Estados buscan mejores planes de gobernanza nacional, regional, internacional y global.

En gran parte de esta etapa también ha habido un prolongado período de crecimiento. Sin duda, el crecimiento y los beneficios que emanan del mismo no han sido uniformes. Se han presentado rezagos, desaceleración y crisis.

En alguna ocasión, alguien dijo "Que vivas en épocas interesantes". En efecto, lo hemos hecho. El contexto de las reformas del sector público cambia todo el tiempo.

Al reflexionar sobre estas últimas tres décadas, podemos observar que los gobiernos de todo el mundo se embarcaron en un notable proceso de experimentación e innovación. El carácter y el ritmo de la reforma han sido extraordinarios.

Es improbable que disminuya el ritmo de la reforma, porque los organismos del sector público aún no se han ajustado al nuevo contexto global y la problemática compleja que tienen como misión solucionar.

Muchas instituciones públicas nacieron a finales del siglo XIX o principios del siglo XX, un período caracterizado por la revolución industrial, el surgimiento de la burocracia pública en las sociedades democráticas y la influencia de la administración científica. Se esperaba que las dependencias públicas realizaran *tareas previsibles* conforme a reglas establecidas. La estructura de poder era verticalista y jerárquica. Los rigurosos controles garantizaban el desempeño y la rendición de cuentas para las autoridades delegadas. Al cabo del tiempo, algunas de estas características y prácticas originales se han transformado en respuesta a las cambiantes realidades. Sin

embargo, en términos generales, el modelo industrial sigue siendo el alma de muchos organismos públicos.

Si bien este modelo ha dado buenos resultados a los Estados y a las sociedades, ya no es suficiente (Baltodano, 1997; Khator, 1994). Un creciente número de cuestiones de política pública requiere la contribución activa de muchos actores a lo largo y ancho del Estado, y fuera de éste, incluyendo el sector público, la sociedad civil, los ciudadanos particulares y las comunidades. Por ende, el gobierno debe trabajar más allá de los límites convencionales, empleando redes, procesos de participación pública y otros medios (Huddleston, 2000; Innes & Booher, 2004; Klijn, 2005). Obliga al Estado a ejercer su autoridad y emplear sus recursos para habilitar y empoderar a los demás. Las crecientes complejidades e incertidumbres en los contextos de política y gobernanza están induciendo a los Estados a mejorar su capacidad de prever, intervenir, innovar, aprender, ser ágiles y recuperarse de los impactos y las crisis. Cada vez es más necesario contar con flexibilidad, compartir información y conocimientos, contra lo cual militan la gobernanza y los modelos organizacionales tradicionales.

Las futuras reformas del sector público tendrán que continuar llevando al gobierno más allá de sus roles tradicionales como agente de decisión en nombre de los ciudadanos y como prestador de servicios *a* los ciudadanos. Examinarán la manera en que los gobiernos pueden trabajar *con* los ciudadanos y otros actores para lograr resultados de elevado valor público.

Estas reformas requerirán:

(i) Una definición más amplia de resultados públicos que recalque la importancia de la política pública y los resultados cívicos;
(ii) Una perspectiva más extensa de las funciones desempeñadas por el Estado y los ciudadanos, que promueva el uso de la autoridad gubernamental para liberar el poder colectivo de los ciudadanos y la sociedad, para producir resultados de elevado valor público; y

(iii) Un entendimiento más dinámico de la gobernanza y la administración pública que sustente la generación de capacidades requeridas para buscar intereses colectivos y el bien público en un creciente entorno global imprevisible.

Este trabajo examina en qué pueden consistir estas tres trayectorias de reforma y propone algunas iniciativas para ayudar a los servidores públicos a enfrentar los desafíos y dilemas del servicio público en el siglo XXI.

En búsqueda de resultados de la política pública y cívicos

La función de los organismos públicos es lograr resultados de elevado valor público en formas que promuevan los principios cívicos, o lo que muchos Estados reconocerían como principios democráticos. (Van Dooren, Thijs & Bouckaert, 2004). En el sector público, un alto rendimiento incluye lograr resultados de la política pública *así como* cívicos. (véase la Figura 1).

Resultados de la política pública

En el gobierno, ninguna unidad, dependencia o departamento organizacional trabaja solo; ninguna actividad, servicio o programa es autosuficiente. En la mayoría de los ámbitos de la política, los gobiernos logran resultados valiéndose de una *combinación de instrumentos,* como leyes, reglamentos, créditos fiscales y transferencias a individuos u otros niveles de gobierno (Salamon, 2002). La consecución de resultados de elevado valor público en el gobierno es a menudo un esfuerzo colectivo que trasciende los límites de programas o dependencias. Más aún, los gobiernos logran resultados al trabajar a través de *vastas redes* de actores y organizaciones, que incluyen ciudadanos y grupos de la sociedad civil, que tienen interés en lograr efectos de política comunes.

Figura 1:

Logro de resultados de política pública y cívicos

Los resultados de dependencias y programas específicos son importantes porque vinculan los insumos, como el dinero de los contribuyentes, a los productos y satisfacción del usuario. Sin embargo, los resultados que son más pertinentes para los ciudadanos y los funcionarios electos por lo general rebasan el campo de acción de programas únicos, servicios distintos y organizaciones individuales. La verdadera medida del éxito de un programa de gobierno es la aportación que hace a los resultados de todo el sistema y de la sociedad (Bourgon, 2008a). Por ejemplo, la alta satisfacción del usuario con un servicio médico específico no es necesariamente un signo de éxito si estos resultados se logran empleando los escasos recursos que podrían asignarse a cumplir con prioridades de salud más elevadas. En forma semejante, los éxitos de un departamento logrados a expensas de los resultados en todo ámbito gubernamental no demuestran rendimiento o calidad.

Los organismos del sector público tienen la responsabilidad de analizar la manera de que sus contribuciones asciendan en la cadena de valor agregado de los resultados. Tienen que unir

sus esfuerzos a metas *de todo el sistema* y de la *sociedad* y ponderar el valor de sus aportaciones relativas a los resultados que *abarcan todo el sistema* y los *sociales.* Los gobiernos de diferentes partes del mundo han empezado a prestar mayor atención a los resultados que abarcan todo el sistema. Unos cuantos se han enfocado en resultados sociales.[1]

Un enfoque social y de todo el sistema es más prometedor que el énfasis que se puso en la medición y gestión del microdesempeño desde principios de los años noventa (Bourgon, 2008b). El hecho de que los resultados de la política pública y cívicos converjan en forma muy significativa a nivel de resultados sociales tiene particular importancia. Estos son *resultados colectivos* obtenidos por todos los agentes, ya sean de la esfera pública o privada o de la sociedad civil. Reflejan el estado de la sociedad a los ciudadanos y agentes de decisión, ayudándoles a conformar los *intereses colectivos* que, a su vez, informan de las acciones del gobierno y de los ciudadanos por igual. Cada vez más, las personas quieren tener voz y voto en la conformación y definición de los intereses colectivos; no se sienten satisfechos con poder ir a las urnas a votar cada cuatro o cinco años.

Resultados cívicos

Se espera que las entidades del sector público estén a la altura del ideal de los principios democráticos y potencien los resultados cívicos, lo cual hacen de muchas maneras. Permiten que las vigile la Asamblea Legislativa, garantizan que los titulares de un puesto público rindan cuentas por el ejercicio de poder, promueven la transparencia, aseguran el acceso de los ciudadanos a la información y alientan la participación ciudadana en el ciclo de política para garantizar una representación de intereses más amplia y equitativa, además de mayor compromiso y apoyo a las iniciativas del gobierno (Bourgon, 2009).

Estos principios y medidas afines constituyen lo que la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE,

[1] Ver un ejemplo en el informe del Progress Board for the Province of British Columbia, Canada en http://www.bcprogressboard.com

2008) denomina el "gobierno abierto e incluyente", hacia el cual muchos países han avanzado en años recientes, incluyendo las naciones de América Latina. Muchos gobiernos promulgaron leyes en materia de acceso a la información.[2] Muchos apalancaron las tecnologías de comunicación a fin de mejorar sus servicios y alentar un mayor acceso a los mismos.[3] Algunas naciones están empleando en forma regular encuestas de satisfacción y otros procesos de retroalimentación y evaluación. Otras crearon los centros de servicio de "ventanilla única" para estimular la coordinación interdepartamental y asegurar que los ciudadanos no queden atrapados en un "laberinto burocrático" o "se queden a medias". Otros transfirieron la prestación de servicios a niveles locales para garantizar un mejor acceso y que éstos cumplan con las necesidades concretas de diversas comunidades[4]. Muchos países han utilizado conductos, como los paneles de ciudadanos y la presupuestación participativa, para alentar la participación de deliberación y otras formas de intervención ciudadana.[5]

No obstante, se puede hacer más. Los resultados cívicos incluyen, entre otros, una *ciudadanía activa, comunidades empoderadas* y un *espíritu cívico* que permea a la sociedad y estimula la acción colectiva hacia el bien común. Es posible mejorar los resultados

[2] Por ejemplo, Chile, Uruguay y Guatemala aprobaron leyes en materia de acceso a la información en 2008 (Michener, 2009). Este hecho fue reforzado por la resolución unánime del Comité Jurídico Interamericano de la Organización de Estados Americanos que reconoce el acceso a la información como un derecho humano fundamental (Acosta y cols., 2008).

[3] Por ejemplo, México amplió Compranet, su organismo de adquisiciones del sector público basado en Internet, en dos nuevos programas: DeclaraNet y TransmitaNet. DeclaraNet es un sistema electrónico para llenar y presentar las declaraciones de impuestos y TransmitaNet es un catálogo de formularios estatales. Brasil ha tenido éxito con la votación electrónica desde el año 2000. Argentina y México utilizaron las máquinas de votación electrónica brasileñas en proyectos piloto y Paraguay empleó el modelo brasileño de votación electrónica en sus comicios de 2003 (Padget, 2005).

[4] El Sistema Único de Saude (SUS) de Brasil, por ejemplo, incorpora la participación ciudadana en las deliberaciones sobre la política de salud como mecanismo para garantizar la rendición de cuentas, lo apropiado de la toma de decisiones y la eficacia de la prestación de servicios. El SUS transfirió funciones a sus socios del sector privado, después de la celebración de acuerdos entre los municipios y este sector, para que los hospitales y clínicas privadas realizaran adquisiciones importantes a fin de satisfacer las diferentes necesidades detectadas en el proceso de consultoría (Cornwall and Shankland, 2008).

[5] Por ejemplo, con enfoques participativos a la presupuestación, gasto público y gestión en Porto Alegre, Brasil, se han logrado resultados visibles. En la actualidad, más del 80% de las ciudades brasileñas siguen el modelo de Porto Alegre (Banco Mundial: Participation and Civic Engagement Team, 2003).

cívicos de la mayor parte de los programas y actividades del Estado al tomar medidas para eliminar los obstáculos a una ciudadanía activa y alentar la generación de la capacidad comunitaria y colectiva.

En las dos últimas décadas, los gobiernos pusieron mucho énfasis, quizá demasiado, en los retos de la participación ciudadana en las *nuevas iniciativas de política pública* (por ejemplo, OCDE 2008; Naciones Unidas 2007). Durante la gestión de cualquier gobierno, éste puede lanzar un puñado de *nuevas* iniciativas de política al mismo tiempo que cumple con miles de políticas, programas y servicios *existentes.* Estas actividades *existentes* surgieron de la voluntad política, decisiones políticas y opciones de política tomadas por gobiernos consecutivos para expresar los intereses colectivos de los ciudadanos. Si no todas, muchas de estas actividades podrían beneficiarse de alguna forma de participación ciudadana que mejorara su desempeño democrático y, con él, la calidad de los resultados políticos.

El compromiso *explícito* para perfeccionar los resultados cívicos entrañaría analizar una función mejorada para los ciudadanos y sus comunidades en una serie de vectores.

- *Transparencia y rendición de cuentas*: ampliar el concepto de rendición de cuentas de informar sobre el proceso para el ejercicio del poder por los funcionarios para incluir la noción de la rendición pública para encaminarse a resultados que abarquen todo el sistema y la sociedad. Lo anterior puede adoptar la forma de un sistema integral público de presentación de informes, como una tarjeta de evaluación a nivel nacional o, en un enfoque más ambicioso, un sistema de rendición de cuentas compartido cuando participen múltiples actores.
- *Acceso*: lograr el avance con el gobierno electrónico, permitiendo que los ciudadanos tengan acceso al gobierno (incluyendo los conocimientos que éste posea) en sus términos y conforme a sus necesidades. Esto propiciaría el desarrollo de una moderna infraestructura

de conocimiento para facilitar la conectividad, alentar la innovación colectiva y permitir que los gobiernos y los ciudadanos conformen y aprovechen la inteligencia colectiva de nuestra sociedad enlazada.

- *Voz*: ampliar las avenidas para integrar las opiniones de los ciudadanos y sus comunidades en aspectos pertinentes de la administración pública; esto incluye explorar el potencial para integrar la retroalimentación al ciclo de mejoramiento programático, construir plataformas de comunicación que permitan a los ciudadanos escuchar los puntos de vista de los demás e interactuar entre sí y que los prestadores de servicios mejoren sus resultados. Lo anterior entrañaría eliminar obstáculos para poder escuchar las voces de los más vulnerables, los menos instruidos, los pobres, los jóvenes y los adultos mayores.
- *Decisión*: en lugar de que los servidores públicos ejerzan toda la autoridad discrecional que emana de la flexibilidad existente en la mayor parte de los programas y actividades del Estado, permitir que los ciudadanos y comunidades ejerzan *su propio* albedrío para satisfacer sus necesidades dentro de la ley y de manera que respete la rendición de cuentas profesionales y políticas.
- *Acción*: estimular la función activa desempeñada por los ciudadanos y comunidades como *creadores de valor* y *agentes activos* en la producción de bienes públicos, inventar soluciones a problemas comunes y conformar el futuro que desean.

Es importante hacer notar que la vasta selección de iniciativas que apoyan un “gobierno más abierto e incluyente” ha generado algunas inquietudes y confusión (Bourgon, 2009). Éstas incluyen la preocupación de que la consulta y participación ciudadana puede resultar costosa, demorar las decisiones e impedir la acción oportuna (Irvin & Stansbury, 2004); la participación se convierte en un dogma de tal manera que una *mayor* participación ciudadana *siempre se considera mejor* y es la *manera óptima* de hacer las cosas en el gobierno; y que grupos con un solo interés pueden apropiarse de los procesos de consulta. Además, existe

confusión entre los servidores públicos sobre lo que políticos y ciudadanos esperan de ellos.

La participación ciudadana y comunitaria no sustituye a la democracia representativa y la voluntad política. Sólo puede presentarse en el contexto del derecho constitucional vigente en un país y de una manera que respete las instituciones públicas legítimas y la autoridad gubernamental. El gobierno tiene la autoridad y es el encargado de fijar la agenda y las normas de compromiso[6].

La participación ciudadana y comunitaria no es una panacea ni lo adecuado en todos los casos. El gobierno necesita emplearla en forma deliberada y atinada. La participación ciudadana tiene valor *intrínseco* e *instrumental.* Tiene valor intrínseco en el sentido de que alienta una ciudadanía activa, comunidades empoderadas y el espíritu cívico. Tiene valor instrumental por cuanto puede ayudar a crear mayor apoyo para las iniciativas de gobierno y mejores resultados de la política pública.[7] Si bien una época anterior proporcionó a algunos países el adagio "no habrá impuestos sin representación", una máxima más contemporánea debe ser "no habrá acción cívica sin participación". Por lo menos, los gobiernos deben comprometer a los ciudadanos y a otros actores cuando el Estado espera que desempeñen papeles activos como "agentes" de las políticas públicas. Existe un creciente número de cuestiones de política complejas que precisan que los ciudadanos y otros jueguen papeles activos,

[6] En función de los papeles y expectativas dentro del Estado, los que tienen la autoridad de gobernar, ya sea que ésta se obtenga a través de procesos electorales o de otro medio constitucional, son responsables en última instancia de establecer la intención de política. Esta intención representa el punto de partida para la función de los administradores públicos que tienen a su disposición muchas formas y medios para la consecución de los resultados deseados, incluyendo el uso de los procesos de participación pública.

[7] Por ejemplo, se instituyó un compromiso ciudadano a gran escala para formular los programas de reconstrucción de Nueva Orleans después del huracán Katrina. Miles de ciudadanos participaron con los planificadores y funcionarios para hacer frente a una compleja problemática de política. Este compromiso se considera como un factor clave para revitalizar la esperanza y el sentido de totalidad en la comunidad después de la devastación (Lukensmeyer, 2007). En Brasil, las mejoras en los indicadores de salud entre 1992 y 2004 indican el éxito del enfoque consultivo del SUS. Durante este período las cifras de mortalidad en menores de cinco años descendieron de 65 a 27 por cada mil habitantes y la proporción de hogares pobres con acceso a servicios aumentó casi la mitad (Cornwall and Shankland, 2008).

desde reducir las emisiones de carbono, las tasas de obesidad o el racismo, hasta aumentar el nivel escolar o mejorar la seguridad pública. Tales problemas requieren la participación de los ciudadanos y sus comunidades y la aportación de múltiples interesados. Sin participación, las iniciativas gubernamentales se tambalearán.

Cuando los esfuerzos de compromiso ciudadano están mal estructurados, éstos se pueden tornar en empresas exclusivas excluyentes donde dominan las voces poderosas de "unos cuantos elegidos". La primera responsabilidad del gobierno es crear un ambiente propicio que elimina los obstáculos a la participación de los grupos excluidos con mayor frecuencia, como por ejemplo: los jóvenes que no pueden votar, pero que a menudo tienen que cargar con la deuda incurrida en la prestación de servicios a las generaciones en el poder; los pobres cuyas voces deberían ser escuchadas si se van a lograr la imparcialidad y la justicia social; las mujeres que en casi todos los países están subrepresentadas en su papel decisorio formal y que enfrentan barreras sociales y físicas a la participación; y aquellos que se ven afectados por obstáculos especiales debido a la edad, discapacidad, distancia geográfica e instrucción.

La segunda responsabilidad del Estado es construir vías para permitir que las personas decidan por sí mismas si desean comprometerse y cuándo. No hay duda de que nadie quiere comprometerse en todas las cuestiones, sin embargo, debe haber conductos de participación que sean de fácil acceso y utilización para todos.

La participación ciudadana toma tiempo y consume recursos, incluso si el creciente empleo de tecnologías de la información y la comunicación en este campo puede reducir costos en el futuro (Irvin & Stansbury, 2004). Sin embargo, es probable que éstos no sean los costos más significativos a considerar. Desde la década de los sesenta, en todo el mundo se ha observado una disminución constante de la confianza en las instituciones de gobierno y del sector público (Nye, Zelikov & King, 1997;

Pharr & Putnam, 2000). La disminución de confianza constituye un costo para el gobierno y para toda la sociedad. Ningún país es suficientemente rico como para pagar el precio de la desconfianza, ya que puede llevar a diversos resultados negativos para el gobierno y la sociedad, incluyendo un campo de acción reducido para los enfoques de política pública, poco cumplimiento voluntario, evasión fiscal, corrupción, descontento social, inestabilidad e incluso violencia. Si bien aún es demasiado pronto para juzgar si al fortalecer y profundizar el compromiso ciudadano y comunitario se revertirá esta tendencia, sin duda se justifica el precio y el esfuerzo.

El reto para el gobierno es lograr los resultados de la política pública *y* cívicos, no uno u otro, y no uno a costa del otro. Los segundos resultados generan la *credibilidad* de los gobiernos, mientras que los primeros aumentan la *legitimidad* del gobierno. En combinación, la credibilidad y la legitimidad aumentan la *confianza* de los ciudadanos en el gobierno, las instituciones públicas y los organismos del sector público.

La optimización de los resultados de política pública y cívicos es un acto de malabarismo difícil. Esto requiere un criterio fino y sólo se puede lograr el éxito en la práctica si se toma en cuenta el contexto, la cultura y las circunstancias. En particular, los administradores públicos deben mediar entre el impulso para ganar en eficiencia y la necesidad de comprometer a los ciudadanos y las comunidades, incluso a costa de cierto grado de eficiencia. El mejoramiento de los resultados cívicos genera capacidad colectiva en la sociedad para obtener mejores resultados públicos al cabo del tiempo, incluso si entraña un costo más elevado a corto plazo. El enfoque en los resultados cívicos coloca a los ciudadanos y sus comunidades como *agentes activos* en la conformación de los intereses colectivos y como *creadores de valor* al producir resultados públicos.

Muchos países han avanzado a pasos agigantados para lograr mejores resultados del sector público. Sin embargo, por lo general los administradores públicos han estado trabajando a partir de una *definición incompleta* de los resultados públicos,

que no da suficiente importancia a los resultados cívicos. Ésta situación ha permitido *un grado de separación demasiado alto* entre los resultados de la política pública y los cívicos al evaluar la contribución que hacen las dependencias públicas a la sociedad.

En igualdad de circunstancias con la búsqueda de resultados de política pública, el desafío de enfocarse en los resultados cívicos en todas las actividades del Estado no se limita a las sociedades con formas concretas y convencionales de gobernanza democrática. Ésta idea se aplica a países con o sin procesos electorales y con o sin múltiples partidos (Mahbubani, 2009). En todo el orbe, los ciudadanos procuran desempeñar un papel más activo en los ámbitos de mayor importancia para ellos (Fung & Wright, 2003). Los gobiernos ignoran las voces de sus pueblos por su cuenta y riesgo.

La autoridad gubernamental y el poder colectivo: las funciones de los gobiernos y los ciudadanos

Por tradición, al gobierno se le considera el *agente primordial* en la definición del bien público y en servir al interés colectivo. Conforme a este punto de vista, el Estado fija la agenda para el cambio, propone nuevas leyes y aplica las existentes. El gobierno es el prestador de los servicios públicos, el legislador y el mediador que actúa como árbitro entre los intereses en conflicto. En esta perspectiva convencional, a los ciudadanos se les considera *portadores de los derechos, contribuyentes y beneficiarios de los programas gubernamentales.* En fechas más recientes, se les ha llegado a conceptualizar como *usuarios de los servicios públicos* y *clientes de las dependencias públicas* y, como resultado, muchas reformas del sector público se han concentrado en la prestación *directa* de servicios a los ciudadanos.

Cabe afirmar que esta visión de las funciones desempeñadas por el gobierno relacionadas con los ciudadanos y sus manifestaciones en las agendas de reforma ha sido *demasiado limitada* para garantizar resultados de alto valor público, sobre

todo en lo que se refiere a la problemática cada vez más compleja que los gobiernos y ciudadanos enfrentan en un mundo globalizante e imprevisible. Una serie de acontecimientos han evidenciado lo anterior:

- *La prestación de servicios directa pierde importancia*. Las herramientas indirectas como la transferencia de pagos a personas y otros niveles de gobierno, créditos fiscales, comprobantes, subsidios, préstamos y prestación de servicios indirecta a través de terceros o alianzas público-privadas representan el grueso de la actividad y gastos del gobierno. Estas herramientas han reducido el papel directo que tiene el Estado en la producción de bienes y servicios públicos. (Salamon, 2002).
- *Los gobiernos no están actuando solos*. Cada vez más, los Estados deben recurrir a otros gobiernos, al sector privado, a la sociedad civil y los ciudadanos para obtener muchos de los resultados que le interesan a las personas, que van desde la seguridad alimentaria hasta la seguridad nacional o el alivio de la pobreza. En estos casos, es más adecuado pensar en función de la *gobernanza* que del *gobierno.* (Denhardt & Denhardt, 2003).
- A medida que los gobiernos comparten responsabilidades, riesgos y poder, desempeñan un papel cada vez más difícil, sin embargo, fundamental. Deben utilizar su autoridad en nuevas formas para apalancar y aprovechar la fuerza de los demás; garantizar la equidad en los riesgos compartidos entre los ámbitos público, privado y civil; y prever problemas e iniciar acciones correctivas cuando lo exija el interés público.
- *Los ciudadanos y otros interesados son agentes activos y creadores de valor público.* Un número cada vez mayor de aspectos en materia de política pública precisan de la contribución activa de los ciudadanos y otros actores en la creación de bienes públicos comunes. Este es el caso, sobre todo cuando los aspectos de política exceden el poder legislativo y regulador del Estado o la capacidad del gobierno para actuar. Lo mismo pasa cuando las

cuestiones requieren un cambio en el comportamiento del individuo o de la sociedad (Bingham, Nabatchi & O'Leary, 2005).

Abundan ejemplos de estos hechos. Los gobiernos pueden formular leyes en materia de salud pública, prevención de la delincuencia y protección del hábitat. Pueden gravar y erogar para construir hospitales y financiar los servicios públicos de salud. Pueden desplegar fuerzas policíacas e inspectores. No obstante, las decisiones que toman *las personas* y las acciones que realizan en casa, en el trabajo, en sus familias y comunidades constituyen los principales aportes a la salud colectiva, la seguridad pública o un medio ambiente limpio.

Al reconocer que es preciso *aprovechar* la energía colectiva y las ideas de los ciudadanos, muchos Estados han trabajado para complementar las formas tradicionales de gobernar con otras nuevas que habiliten y *empoderen* a los ciudadanos. A medida que los gobiernos se dirigen hacia la producción de resultados *con* los ciudadanos, llegan a un conjunto más completo de relaciones con ellos.

Al hacerlo, también extienden la serie de funciones que pueden desempeñar para la consecución de diferentes resultados públicos (Lenihan, Milloy, Fox & Barber, 2007). Los gobiernos pueden actuar como:

- *Un asociado* que emplea los recursos y el poder del Estado para estimular las aportaciones de los ciudadanos y otros;
- *Un colaborador* responsable y confiable en un sistema de gobernanza compartida que divide la responsabilidad y los recursos con los ciudadanos y otros para enmarcar asuntos, instrumentar soluciones y rendir cuentas en cuanto a resultados;
- *Un facilitador* que estimula la creación y expansión *de redes de gobernanza colaboradora de actores y comunidades auto-organizadoras* que constituyen plataformas de cooperación, inteligencia colectiva e innovación social;

- *Un líder de pensamiento y agente proactivo* que crea y evoluciona conjuntamente con otros en *un sistema de gobernanza adaptativa* que transforma el contexto y la intervención de todos los actores a fin de aumentar la probabilidad de obtener efectos favorables de la política.

Los gobiernos cuentan con una amplia selección de opciones, que van desde actuar solos hasta ejercer la autoridad del Estado, con lo cual apalanca el poder colectivo de los ciudadanos y otros actores de la sociedad (véase la Figura 2). Las alternativas disponibles en el extremo de la "gobernanza" de este continuo requieren un sentido compartido de responsabilidad, donde los actores dentro y fuera del gobierno tienen la facultad de contribuir con lo que hacen mejor para resolver problemas comunes en materia de política pública y donde los actores se comprometen mutuamente con los resultados y con alguna forma de rendición de cuentas colectiva e individual (Kettl, 2002). Asimismo supone compartir los riesgos y las recompensas en forma apropiada y justa.

Figura 2:

Autoridad, poder colectivo, funciones y resultados

Estas opciones no se fundamentan en una recomendación universal para la "gobernanza compartida" o "coproducción" con la expectativa de que todo ciudadano o actor puede o desea participar en cada asunto. No es señal de conversaciones y consultas interminables ni tampoco significa que todas las decisiones deben tomarse en colaboración. En muchos casos, para una buena gobernanza se precisan decisiones y acciones que se originen en los altos mandos.

Cualquiera sea la alternativa de gobernanza que se siga, en todos los casos, el gobierno continúa siendo el *administrador del interés colectivo* encargado de mediar entre los ámbitos público, privado y la sociedad civil *con la facultad de intervenir* cuando lo exija el interés público. Los sucesos del pasado reciente, como la crisis financiera global, nos recuerdan que el papel de administrador que desempeña el gobierno no ha recibido la suficiente atención. De hecho, mientras más se disperse la toma de decisiones y más distribuido esté el ejercicio del poder, más importante se tornará el papel de administrador del gobierno. Este papel incluye la *vigilancia, previsión y corrección de derroteros*.

Al emplear su autoridad para facultar a los demás a decidir y actuar, el gobierno no está adoptando una postura de *laissez-faire* ni tampoco está reduciendo su posición en cuanto a otros actores del Estado. Más bien, desempeña una mezcla más compleja de funciones que es afirmativa del Estado en beneficio de lo colectivo.

Habida cuenta de lo anterior, el papel del Estado va tomando forma en un espacio de posibilidades cada vez más amplio, que no se define por un conjunto rígido y convencional de funciones y relaciones. Por el contrario, los administradores públicos, ciudadanos y otros actores forman parte de un sistema de gobernanza dinámico, abierto e interactivo en el cual la autoridad del Estado se utiliza en *diferentes maneras* para obtener *resultados públicos distintos*, incluyendo comprometer y empoderar a los ciudadanos, comunidades y otros actores a fin de lograr resultados sociales y cívicos (véase la Figura 3).

Figura 3
Sistema dinámico de gobernanza

El futuro de la gobernanza y de la administración pública: un sistema dinámico de generación de capacidades

La *definición ampliada* de los resultados públicos, combinada con un *punto de vista más extenso* de la función desempeñada por el gobierno, los ciudadanos y otros actores en la sociedad, proporciona el espacio en el que se pueden conformar nuevas direcciones para las reformas del servicio público así como examinar nuevas formas de generar capacidad colectiva en el Estado a fin de lograr resultados públicos (véase la Figura 4).

Figura 4
Sistema dinámico de generación de capacidades

Generación de la capacidad para servir: Un cimiento sólido

La administración pública incorpora la historia, las tradiciones y las costumbres. La generación de la capacidad colectiva para conseguir resultados públicos inicia con la valoración de los sucesos del pasado y conservando las *capacidades existentes.* El enfoque en el *cumplimiento* es un aspecto fundamental, ya que constituye el sello distintivo de un buen gobierno e incluye:

- Respeto por el Estado de Derecho y las instituciones públicas;
- El debido proceso que incluye imparcialidad, transparencia y rendición de cuentas para el ejercicio del poder y el uso de fondos públicos, y
- Los valores del sector público, que incorporan la expectativa de que los funcionarios públicos, en respuesta a la confianza pública, mostrarán integridad, probidad e imparcialidad.

En conjunto, estos factores son contribuyentes claves a la *capacidad institucional* del aparato estatal y proporcionan cimientos sólidos para las dependencias públicas. Representan el punto de partida de cualquier proceso hacia la construcción de un Estado. La capacidad institucional significa que el Estado tiene la habilidad de formular y aplicar leyes, gravar y erogar sin "fugas" o corrupción, separar los poderes del legislativo, ejecutivo y judicial, y rendir cuentas sobre el ejercicio del poder. Toma muchos años establecer esta capacidad; sostenerla implica un proceso interminable. Es de importancia fundamental. Todas las futuras generaciones la utilizarán y dependerán de ella, y su tarea será renovarla.

En virtud de que el *buen gobierno* no existe sin *instituciones del sector público que tengan un buen desempeño,* también es importante conservar el marcado énfasis que los gobiernos han puesto en el *desempeño* en los últimos dos decenios. Las administraciones públicas deben preservar y valorar:

- El impulso interno a fin de que el gobierno sea más productivo, eficiente y eficaz;
- La atención puesta en mejorar la prestación de servicios a través de los silos organizacionales y la necesidad de continuar mejoras en respuesta a las expectativas de los ciudadanos y a las circunstancias cambiantes;
- La concentración en la buena gobernanza que incorpora otros sectores y actores, y
- El poder de las modernas tecnologías de información y comunicación que está transformando el papel que desempeña el Estado, la relación entre el gobierno y los ciudadanos y la función de los servidores públicos.

Estos factores coadyuvan a la generación de la *capacidad organizacional.* Esta capacidad forma la base para la consecución de resultados públicos. Significa que se pueden entregar a la sociedad bienes públicos de alta calidad al menor costo posible, que la retroalimentación del usuario, la mejora y la innovación continuas son características primordiales en la prestación de servicios públicos, que las modernas tecnologías de información y comunicación se utilizan para reducir el número de intermediarios y empoderar a los usuarios en el proceso de la prestación de servicios. Asimismo, significa que los organismos de los ámbitos público, privado y civil pueden hacer un trabajo conjunto para obtener resultados públicos comunes; sin embargo, es preciso aprender primero dentro del gobierno la habilidad de trabajar cruzando los límites organizacionales, ya que posteriormente será más fácil que el gobierno trate de llegar a otros sectores de la sociedad y trabaje con ellos.

Las tradiciones de cumplimiento y desempeño, los modelos y las capacidades relacionadas equivalen a construir instituciones públicas firmes y entidades del sector público eficientes. Son de vital importancia para cualquier gobierno y las más adecuadas para contextos estables, tareas previsibles y un enfoque centrado en el gobierno para lograr resultados públicos; allí residen sus fortalezas y su valor agregado.

La interrogante es si el enfoque en el cumplimiento y desempeño será suficiente o no para que los gobiernos enfrenten los desafíos de servicio en el siglo XXI.

La respuesta a esta pregunta es, a la vez, un ejercicio filosófico y pragmático para el gobierno. Los diferentes países tienen distintas circunstancias, necesidades y valores. Tomarán decisiones diferentes. Es importante explorar lo que entrañan estas decisiones, ya que el deber de los gobiernos es "servir más allá de lo previsible" (Bourgon, en prensa).

El esfuerzo por alcanzar objetivos públicos en un contexto de incertidumbre y complejidad

En la actualidad, la función del Estado trasciende las *actividades y circunstancias previsibles.* Supone enfrentar *cuestiones complejas*, algunas de las cuales tienen las características de "problemas perversos" (Ho, 2008), en el contexto *imprevisible* de la economía global y las sociedades interconectadas donde *múltiples actores* actúan en forma simultánea*.*

Los gobiernos reciben cada vez más presión para que mejoren su capacidad de anticipar, prever y, de ser posible, evitar crisis que van desde pandemias hasta debacles económicas globales, desde calentamiento global hasta escasez de alimentos.

Desde los años ochenta, el mundo está cada día mucho más interconectado, formado de redes y "plano" (Friedman, 2005). Las problemáticas locales pueden convertirse rápidamente en problemáticas globales y éstas tienen un amplio rango imprevisible de repercusiones locales. Un creciente número de personas, grupos y organizaciones toman decisiones importantes en un creciente número de *ubicaciones*. Se presenta una progresiva *fragmentación.* Sus decisiones se ven influidas por las *decisiones de los demás* y por sus expectativas de lo que los demás puedan hacer. Hay una creciente *interdependencia.* (Kopperjan & Klijn, 2004). Cuando existe fragmentación e interdependencia surge *la incertidumbre*.

Cada decisión y cada acción tiene un efecto limitado, pero el poder de múltiples decisiones que van en una dirección similar puede modificar el curso de los eventos en todo el orbe a la velocidad de la luz [8]. Se han utilizado ideas sobre el *"surgimiento"* para describir este proceso. Observan cómo surgen nuevos *esquemas* de un vasto conjunto de interacciones y parecen salir de la nada (Holland, 1998; Goldstein, 1999). Revelan los impactantes papeles que la autoorganización, la adaptación y la evolución desempeñan en los sistemas complejos (Mitleton-Kelly, 2008) y resaltan las limitaciones de los "diseños grandiosos" para hacer frente a la problemática en sistemas complejos, independientemente de qué tan bien informados y concebidos estén dichos planes (Bovaird, 2008; Westley, Zimmerman & Patton, 2006).

Las dificultades que encuentran los gobiernos para confrontar la complejidad *no se deben* primordialmente a la falta de conocimiento o a que los servidores públicos son en cierto modo deficientes en comparación con sus predecesores. Se manifiestan porque los enfoques convencionales a la gobernanza o la administración pública no se idearon o diseñaron para enfrentar la complejidad y la incertidumbre.

Sin duda, la mayor parte de los problemas de importancia pública son los *difíciles*. Con frecuencia, su principal dificultad reside en la falta de conocimientos, capacidad, recursos o tiempo para resolverlos. Se pueden solucionar en forma incremental, paso a paso, al establecer prioridades que coadyuven a remediar algunas de estas carencias. Ejemplos de lo anterior pueden incluir las reformas fiscales o impositivas.

Algunos problemas son *complicados*. Existen o se pueden desarrollar con seguridad los conocimientos necesarios para resolverlos, sin embargo, su tamaño, campo de acción y escala son abrumadores y el proceso para generar un desenlace exitoso es intrincado y riesgoso. Los problemas complicados

[8] El famoso "efecto mariposa" capta espléndidamente esta condición, en la cual el aleteo de una mariposa en Beijing puede transformar los patrones climáticos en el Golfo de México (Morgan, 2006, p. 255).

pueden implicar una elaborada red de actividades en la cual cada acción, aunada a la secuencia y dependencias entre ellas, es decisiva para lograr el éxito y cualquier paso en falso puede conducir al fracaso. Aquí los ejemplos incluyen la construcción y administración de instalaciones de energía nuclear o la realización de misiones en el espacio (Westley, *et al*., 2006).

Se han creado prácticas convencionales que dividen las tareas en labores más sencillas que pueden efectuarse mediante políticas y programas distintos para resolver problemas difíciles y complicados (Wagenaar, 2007). Frente a la complejidad, un enfoque convencional puede dejar al Estado en una posición reactiva, incapaz de detectar patrones *emergentes* en un panorama cambiante y, por tanto, incapaz de *intervenir* con antelación.

Los problemas c*omplejos* son de carácter diferente y pueden presentar

- *Complejidad dinámica* cuando las causas y los efectos son interdependientes pero pueden estar alejados en tiempo y espacio;
- *Complejidad social* cuando los hechos y la naturaleza del problema son impugnados y las posturas están afianzadas, y
- *Complejidad generativa* cuando surgen problemáticas singulares imprevistas con un elevado potencial para recombinarse en formas diferentes, en distintos momentos, en diferentes lugares y a distintas intensidades y escalas (Kahane, 2004).

Los problemas dinámicamente complejos no se pueden resolver sólo fragmentándolos y logrando un mayor conocimiento sobre cada parte. La única solución es analizar *todo el sistema* y, por ende, se requiere un enfoque *sistémico* (Senge, 1990) que atraiga a los ciudadanos y otros actores implicados y afectados por ellos (Wagenaar, 2007). El problema de la deforestación en la selva tropical del Amazonas ilustra un problema dinámicamente complejo que precisa una solución sistemática.

Sin embargo, el solo conocimiento sistémico no puede ayudar a resolver problemas socialmente complejos pues, con frecuencia, las definiciones, hechos y soluciones son muy impugnados (Haveri, 2006; Kahane, 2004). Cada vez es más obvio que las definiciones y las soluciones que más importan son las que fueron creadas en conjunto por las partes pertinentes. Incluso si dicho conocimiento es imperfecto, el *proceso de crearlo en forma conjunta* tiene el mayor valor, porque abre la posibilidad de lograr una acción colectiva concertada (Senge, 2004). Los procesos de reconciliación en Sudáfrica después del *apartheid* o la reconstrucción posterior a un conflicto en las sociedades constituyen ejemplos de problemas con una alta complejidad social. (Kahane, 2004; Westley, *et al*., 2006).

Los problemas de complejidad generativa no se pueden resolver sencillamente al reproducir lo que se hizo antes (Kahane, 2004). Incluso si la solución guarda cierto parecido con sucesos pasados, se requieren *soluciones emergentes* que surjan de las interacciones continuas y anticipadas entre actores y contextos, incluyendo funcionarios públicos y ciudadanos. En este caso, el desafío para los administradores públicos es examinar el complejo panorama y vincular problemas, personas y soluciones en los contextos correctos (Levinthal & Warglien, 1999) y liberar el poder de la autoorganización y coevolución (Duit & Galaz, 2008). La repercusión potencial del cambio climático en pequeños Estados insulares, como Indonesia, es un ejemplo de dichos problemas.

Los *problemas perversos* muestran algunas o todas las características de los problemas complejos junto con un nivel particularmente alto de incertidumbre e imprevisibilidad. Las incertidumbres nacen de la fragmentación de la toma de decisiones y la interdependencia de acciones relacionadas con el problema. La imprevisibilidad deriva de las relaciones inestables entre muchos actores y variables. El calentamiento global es un ejemplo de un problema perverso que requiere una mezcla adaptativa de soluciones sistemáticas, sociales y emergentes.

Desde la década de los noventa se han venido elaborando diversas teorías, conceptos y herramientas para ayudar a los profesionales a enfrentar la complejidad en un entorno incierto (por ejemplo, Gunderson & Holling, 2002; Mitleton-Kelly, 2008; Teisman & Klijn, 2008). Sin embargo, no existe una solución mágica (Bovaird, 2008). Para hacer frente a este entorno se requieren nuevas capacidades. Lo primero que hace el gobierno es adoptar la complejidad y la incertidumbre como parte de su realidad y acepta que tiene una función que desempeñar más allá de lo previsible (Haynes, 2003). Hay que comprender las implicaciones y consecuencias de esta nueva función para las entidades del sector público y los servidores públicos. Es necesario seguir un conjunto coherente de acciones a fin de apoyar este nuevo papel para el gobierno.

Generación de la capacidad de anticipación, innovación y adaptación

Se requerirán esfuerzos concertados para confrontar con éxito la complejidad y la perversidad como parte de la realidad de la administración pública para generar la capacidad del Estado para prever, detectar e intervenir en forma proactiva cuando sea necesario. Asimismo, entrañará la generación de la capacidad colectiva de anticipación, innovación y adaptación (véase la Figura 4).

La detección temprana mediante la minuciosa observación u otros medios y la obtención de un mayor entendimiento de las perspectivas de toda la gama de actores y las relaciones que guardan entre sí, puede reducir la incertidumbre y la imprevisibilidad. La acción proactiva puede mejorar la probabilidad de desenlaces más deseables. Los países que cuenten con las mejores capacidades para detectar tendencias emergentes y prever cambios significativos tendrán una importante ventaja comparativa.

La mayor parte de los Estados desarrollaron funciones de política interna relativamente vigorosas, necesarias para proporcionar asesoría sólida en materia de política que tome en cuenta la

capacidad existente y las lecciones aprendidas en el pasado. En términos generales, las unidades de política están basadas en departamentos y tienen misiones específicas. Tienden a valorar la racionalidad causal y el pensamiento lineal y dependen en gran medida de la evidencia y los datos, por un buen motivo. Este enfoque de política ha contribuido a grandes logros en varios campos de la política pública.

No obstante, en el caso de problemáticas complejas y posibilidades emergentes, los conocimientos más importantes no residen en los datos. Más bien, radican en la interpretación y la observación, al discernir probables esquemas donde antes no se había visto ninguno, y en el significado extraído de información difusa y conocimiento imperfecto. Este trabajo necesita una *diversidad de perspectivas* provenientes de las interacciones con múltiples actores, una *diversidad de habilidades* y bases de conocimiento disciplinarias y una *diversidad de enfoques* donde coexisten el pensamiento lineal, el pensamiento en sistemas no lineales y la comprensión emergente.

Muchos Estados tienen una larga tradición de reunión de inteligencias, minuciosa observación del medio, planeación de escenarios, modelización y evaluación de riesgos. El desafío es extender esta capacidad a cuestiones complejas y entornos imprevisibles dando prioridad a la generación de la *capacidad de anticipación* del gobierno. Algunos países ya están dando pasos ambiciosos en esta dirección (Habegger, 2009). Por ejemplo, Singapur utiliza un enfoque transgobierno que forma un nexo entre la planeación de escenarios y un sistema de evaluación de riesgos y examen sistemático de posibilidades para el futuro.[9] Diversos ministerios del Reino Unido se han reunido para financiar y utilizar un "programa de previsión" con el fin de realizar una "investigación del futuro" en sectores concretos como la salud, energía y uso del suelo[10] El parlamento de Finlandia estableció entre sus miembros un "Comité para el futuro" con el mandato de

[9] Véase http://www.rahs.org.sg.
[10] Véase http://www.foresight.gov.uk/index.asp.

presentar trabajos sobre cuestiones relacionadas con el futuro y realizar estudios del mismo.[11]

De ejemplos actuales se deduce que la capacidad de anticipación de políticas depende de un enfoque integral del gobierno, con herramientas que capturan información de una amplia variedad de fuentes y permiten el acceso a diversos actores dentro y fuera del gobierno. Se apoya en el liderazgo del centro del Estado, sin embargo, precisa la localización de fuentes de datos, capacidades analíticas e interpretativas de agencias, entidades y organismos de línea externos al gobierno, como universidades y *thin k tanks* (laboratorio de ideas). Esta capacidad podría realzarse aún más con una serie de diálogos a lo largo del gobierno y entre el gobierno y un conjunto más amplio y diverso de actores de fuera.

En muchos casos, los mejores conocimientos y la inteligencia más poderosa y las perspectivas acerca de los fenómenos emergentes no corresponden al Estado, más bien se encuentran en la mente de las personas, ya sean vecinos o personas que se encuentren a miles de kilómetros de distancia. Están conformados y circulan en redes sociales auto-organizadas y en las múltiples relaciones que tienen los ciudadanos en sus comunidades locales o comunidades de interés dispersas globalmente (Schuler, 2008).

Para enfrentar problemas complejos e incertidumbre, los Estados tienen que mejorar su habilidad de captar la *inteligencia colectiva* de la sociedad con el objeto de extraer conocimientos y significado acerca de esquemas y tendencias emergentes en el sistema social. Los ciudadanos y otros actores cuentan con información invaluable y perspectivas diversas que pueden permitir previsión, conformar las decisiones e idear soluciones innovadoras (Atlee, 2008; Malone, 2008).

Asimismo, los gobiernos pueden tomar medidas para estimular la *innovación social* (Mulgan, 2007). Las *redes* sociales y las

[11] Véase http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/parliament/committees/future.htx.

capacidades de los ciudadanos constituyen poderosas ventajas para generar soluciones novedosas y seguir nuevas líneas de acción hacia metas sociales (Westley, Zimmerman & Patton, 2006). El gobierno puede apalancar el poder de las redes para conectar actores, problemas y soluciones como medio para obtener resultados públicos (Klijn, 2008).

Estas acciones pueden ayudar al gobierno a avanzar de una postura reactiva a una más adaptativa. En términos globales, equivalen a generar la *capacidad de previsión e innovación* dentro y fuera del gobierno.

A pesar de los esfuerzos realizados por el gobierno y los ciudadanos para generar su capacidad de previsión e innovación con objeto de resolver la problemática pública, surgirán hechos inesperados y ocurrirán impactos imprevisibles. El gobierno siempre será el *asegurador de último recurso* cuando esté en juego el interés colectivo. Por ejemplo, con el brote del SARS en 2003 y el casi colapso del sistema financiero global en 2008, la historia reciente muestra que los abordajes pasivos para manejar las "sorpresas" y cuestiones emergentes de política pública pueden dañar en forma significativa e imponer un alto costo a la sociedad. Si bien los gobiernos no pueden hacer planes para algo que no pueden saber que ocurrirá, les es posible actuar en forma proactiva para limitar la repercusión de los impactos y aumentar la probabilidad de desenlaces más favorables.

La función del gobierno en el siglo XXI se extiende a incrementar la *capacidad de recuperación* de sus sociedades para absorber impactos, adoptar el cambio y prosperar. Desde el decenio de los noventa se han desarrollado ideas acerca de la manera en que el gobierno puede promover la capacidad de recuperación, sobre todo con respecto a la gestión de crisis, seguridad y preparación para emergencias (por ejemplo, Allenby & Fink, 2005; Hanson & Roberts, 2005; Masten & Obradovic, 2008; Menon, 2005; Norris, *et al.*, 2008). Los campos de los estudios en materia de ecología y medio ambiente, que tienen un historial más largo de investigación sobre la capacidad de

recuperación, son buenas fuentes de inspiración (por ejemplo, Anderies, Walker & Kinzig, 2006; Gunderson & Holling, 2002; Holling, 1973, 2001). Se vislumbra el surgimiento de una prometedora orientación para los servidores públicos.

Se pueden prever algunos impactos, aunque sólo sea como probabilidades. La generación de la capacidad de recuperación entraña planear, prevenir y adelantarse a estos impactos e identificar y mitigar las vulnerabilidades claves relacionadas con ellos (Adger, 2006; Berkes, 2007; McManus, *et al*., 2007).

Algunos impactos no se pueden prever, prevenir o mitigar. Más aún, el cambio es inevitable y suele ser saludable (Berkes & Folke, 2002), aunque los costos y beneficios se repartan en forma desigual (Norris, *et al.,* 2008; Scheffer *et al.,* 2002). Tratar de prevenir todos los impactos puede crear comunidades, instituciones y sociedades "frágiles" en virtud de que socava la capacidad colectiva de aprender y adaptarse (Comfort, 1994; Gunderson, *et al.,* 1995). Demorar el cambio puede incrementar el riesgo de que posteriormente se presenten crisis a gran escala (Holling & Meffe, 1996).

El objetivo del gobierno es no intentar predecir o controlar todos los impactos potenciales, lo cual sería imposible y contraproducente. Más bien, la meta primordial es promover la capacidad de recuperación de la sociedad, lo que significa crear la *capacidad colectiva de aprender y adaptarse* y *garantizar una distribución más equitativa de los riesgos,* de forma que mitigue las repercusiones negativas en los más vulnerables de la sociedad.

La capacidad de recuperación no la puede lograr un individuo, organismo o gobierno trabajando solo (McManus, *et al.,* 2007). Las sociedades con capacidad de recuperación poseen por lo menos dos características significativas: 1) una *ciudadanía activa,* integrada por una masa crítica de personas con motivación, habilidades y confianza para tomar medidas y satisfacer las necesidades de sus comunidades, y 2) *redes* sólidas de *grupos*

comunitarios con la capacidad de reunir una amplia variedad de personas para identificar las necesidades de la comunidad y movilizar recursos para apoyar soluciones comunes (Dale & Onyx, 2005).

Estas capacidades se desarrollan mediante la experiencia y la práctica. Para generar la capacidad de adaptación es indispensable tener un *enfoque participativo* en las decisiones de política pública e instrumentación de políticas. Los enfoques de participación pública, compromiso ciudadano y gobernanza compartida constituyen poderosos *refuerzos* para la capacidad de recuperación, sobre todo si estos enfoques estimulan acciones y toma de decisiones a nivel comunitario (Lebel, *et al.,* 2006). Asimismo, solucionar cuestiones a nivel local evita que aumenten los problemas a lo largo y ancho del sistema social y se conviertan en crisis de enorme magnitud (Berkes & Folke, 2002).

No es posible comprar o desear la capacidad de recuperación y de adaptación cuando más se necesitan. Se desarrollan a partir de la experiencia y práctica aprendidas (Berkes & Folke, 2002). Resultan de los nexos y relaciones creados al cabo del tiempo entre personas, entidades, comunidades y gobiernos que aprendieron que pueden trabajar juntos y contar unos con otros cuando es necesario. La capacidad de recuperación se fundamenta en la confianza, entendimiento mutuo, conocimiento y *know how* que permite que las personas actúen, aprendan, adapten y evolucionen colectivamente (Longstaff & Yang, 2008; Murphy, 2007; Newman & Dale, 2005).

Los gobiernos pueden hacer mucho para crear la capacidad de adaptación de los ciudadanos, comunidades y de ellos mismos, incluyendo:

- Intervenir en la escala más baja posible antes de que los problemas se agraven y aumentar su escala cuando corresponda;
- Experimentar e invertir en proyectos piloto a niveles locales, y escalar cuando corresponda;

- Simular acontecimientos que mejoren el aprendizaje colectivo, y
- Acelerar la transferencia de conocimientos y *know how* entre los actores.

Los administradores públicos pueden mejorar la capacidad de anticipación, innovación y adaptación de sus dependencias al mantener en forma estratégica un nivel de redundancia y nutrir las fuentes de renovación. Pueden proteger recursos con fines de exploración y descubrimiento. Pueden conservar y generar nuevas capacidades, tales como una función de política que es experta en anticipación estratégica, vigilancia y respuesta dinámica. Pueden crear "espacios seguros" o incubadoras que proporcionen entornos hospitalarios para la experimentación e innovación. Pueden aceptar la diversidad en términos de personas y funciones a fin de plantear una variedad más amplia de opciones frente a la adversidad.

La instrumentación de muchas de las medidas para aumentar las capacidades de anticipación e innovación y, con ellas, mejorar la habilidad del gobierno para confrontar la complejidad y recuperarse de impactos y sorpresas, necesitará algunas inversiones a largo plazo dirigidas y tolerancia del reconocido pequeño "exceso de" capacidad que se precisará en las entidades públicas. En última instancia, se tendrá que reconocer que menos gobierno y un gobierno más eficiente no forzosamente significa un mejor gobierno.

Reflexiones finales

Ha tomado siglos y muchos sacrificios construir nuestros modernos Estados nación y un gran compromiso para construir las sociedades civiles que los integran. El arte y la ciencia de la gobernanza y la administración públicas han desempeñado un papel importante en la generación de capacidades institucionales y organizacionales para lograr resultados públicos y servir al interés colectivo. Los profesionales y los estudiosos en este campo tienen mucho de qué sentirse orgullosos.

La transformación que ha ocurrido en el mundo desde la década de los ochenta, aunada a las recientes crisis globales, señalan la necesidad de buscar un *nuevo equilibrio* entre el mercado y la democracia; entre los intereses públicos y privados; entre la libertad en el ámbito privado y la responsabilidad común en el entorno colectivo.

Un *nuevo equilibrio* requiere una *nueva* capacidad, *nuevas* introspecciones y *nuevos* conocimientos que complementan lo que hubo en el pasado.

Como esfuerzo profesional y académico, el arte y ciencia de la gobernanza y la administración pública tienen una coherencia interna singular. Nacieron del derecho constitucional y la ciencia política. Al cabo del tiempo, incorporaron ideas y prácticas de la economía y la administración de empresas, integraron conocimientos de las ciencias organizacionales y se enriquecieron con ideas provenientes de las ciencias sociales.

Los que ejercen y estudian la gobernanza y la administración pública deben explorar nuevas fronteras a medida que empiezan a integrar ideas de muchos campos del conocimiento, desde teorías de la complejidad a las de sistemas de adaptación, desde la inteligencia colectiva a teorías de interconexión y desde la biología evolutiva y la ecología hasta la epidemiología y la seguridad nacional. Lo anterior proporcionará importantes percepciones para el futuro de la gobernanza y la administración pública e impulsará el proceso mediante el cual se desarrollan aún más las capacidades de anticipación, innovación y adaptación. Asimismo, aclararán si es preciso reconformar las necesidades de generación de capacidad institucional y organizacional y la forma de hacerlo.

Ante todo, quizá sea el momento de redescubrir algunos conceptos muy antiguos sobre el bien público, los intereses colectivos, la democracia, el civismo y la ciudadanía y examinar su *significado* en el cambiante paisaje de la realidad actual.

Figura 5

Marco unificador de la administración pública

Un marco unificador puede ser útil para orientar la exploración y las interrelaciones entre ideas antiguas y nuevas. Una posibilidad es el marco conceptual que se ha venido elaborando como parte de un programa internacional de investigación que la autora dirige actualmente en relación con una "nueva síntesis en la administración pública" (véase la Figura 5) y que ha informado del planteamiento de ideas en este trabajo.[12]

Por último, cualquier examen sobre el futuro de la administración pública puede ser más eficaz si trabajan juntos los profesionales, académicos y estudiosos, en virtud de que la investigación y la práctica son *partes inseparables* de una empresa común.

Bibliografía

Acosta, Silvina and Emilene Martinez-Morales (2008). Documenting Access to Information in Latin America – Legal Milestones and Success Stories, (28 September 2008),

[12] Para información sobre el proyecto de la "nueva síntesis", véase http://www.ns6newsynthesis.com

Freedominfo.org: the online network of freedom of information advocates (Washington), Retrieved September 1, 2009 from http://www.freedominfo.org/features/20080928a.htm

Adger, W. N. (2006). Vulnerability. *Global Environmental Change*, 16: 268-281.

Allenby, B. and Fink, J. (2005). Toward Inherently Secure and Resilient Societies. *Science*, 309: 1034-1036.

Anderies, J. M., Walker, B. H. and Kinzig, A. P. (2006) Fifteen Weddings and a Funeral: Case Studies and Resilience-based Management. *Ecology and Society, 11*(1), 21-32.

Atlee, T. (2008). Co-Intelligence, Collective Intelligence, and Conscious Evolution. In M. Tovey (ed.), *Collective Intelligence: Creating a Prosperous World at Peace* [pp. 5-14]. Oakton, VA: Earth Intelligence Network.

Baltodano, A. P. (1997) The study of public administration in times of global interpenetration: a historical rational for a theoretical model*, Journal of Public Administration Research and Theory*, 7.4 (1997): 615-638

Berkes, F. (2007). Understanding Uncertainty and Reducing Vulnerability: Lessons from Resilience Thinking. *Natural Hazards*, 41: 283-295.

Berkes, F. & Folke, C. (2002). Back to the Future: Ecosystem Dynamics and Local Knowledge. In L. H. Gunderson and C. S. Holling (eds.), *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems* [pp. 121-146]. Washington, DC: Island Press.

Bingham, L. B., Nabatchi, T. and O'Leary. R. (2005) The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government. *Public Administration Review, 65* (5), 547-558.

Bourgon, J. (2007) Responsive, responsible and respected government: Towards a New Public Administration Theory. *International Institute of Administrative Sciences, 73* (1), 7-26.

Bourgon, J. (2008a) Performance Management: It's the results that count. *Asian Pacific Journal of Public Administration, 30* (1), 41-58.

Bourgon, J. (2008b) The future of public service: A search for a new balance. *Australian Journal of Public Administration*, 67 (4): 390-404.

Bourgon, J. (2009) Why Should Governments Engage Citizens in Service Delivery and Policy Making? In Organisation for Economic Cooperation and Development (ed.), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*. Paris: OECD, 171-177. Retrieved January 2, 2009 from http://www.olis.oecd.org/olis/2008doc.nsf/LinkTo/NT00005FB6?OpenDocument.

Bourgon, J. (In press) New Directions in Public Administration: Serving Beyond the Predictable. *Public Policy and Administration, 24* (3).

Bovaird, T. (2008) Emergent Strategic Management and Planning Mechanisms in Complex Adaptive Systems. *Public Management Review, 10* (3), 319-340.

Comfort, L. (1994). Risk and Resilience: Inter-organizational Learning Following the Northridge Earthquake of 17 January 1994. *Risk and Resilience*, 2 (3): 157-170.

Cornwall, Andrea and Alex Shankland.(2008) Engaging Citizens: Lessons from building Brazil's national health system. *Social Science and Medicine*, 66: 2173-2184.

Dale, A., and J. Onyx. (2005) *A Dynamic Balance: Social Capital and Sustainable Community Development.* Vancouver, BC: UBC Press.

Denhardt, J. V. & Denhardt, R. B. (2003) *The New Public Service, Serving, not Steering*. Armonk, NY: E. Sharpe.

Duit, A. and Galaz, V. (2008). Governance and Complexity – Emerging Issues for Governance Theory. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, 3* (21): 311-335.

Friedman, T. L. (2005) *The World is Flat: A Brief History of the 21st Century*. New York, NY: Farrar, Straus and Giroux.

Fung, A. and Wright, E. O. (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance.* London, UK: Verso Press.

Goldstein, J. (1999) Emergence as a Construct: History and Issues. *Emergence: Complexity and Organization, 1*, 49-72.

Gunderson, L. H., Holling, C. S. and Light, S.S. (1995). *Barriers and Bridges to the Renewal of Ecosystems and Institutions.* New York, NY: Columbia University Press.

Gunderson, L. H. and Holling, C. (eds.) (2002) *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems*. Washington, DC: Island Press.

Habegger, B. (2009). *Horizon Scanning in Government*. Zurich: Centre for Security Studies. Retrieved June 17, 2009 from http://se2.isn.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=11&fileid=3D89E3D1-55A8-8622-F380-69C677A36478&lng=en.

Hanson, B. and Roberts, L. (2005). Resiliency in the Face of Disaster. *Science*, 309: 1029.

Haveri, A. (2006). Complexity in Local Government Change: Limits to Rational Reforming. *Public Management Review*, 1 (8): 31-46.

Haynes, P. (2003) *Managing Complexity in the Public Services*. Maidenhead, UK: Open University Press.

Ho, P. (2008) Governance at the Leading Edge: Black Swans, Wild Cards and Wicked Problems. *Ethos* 4, 74-79.

Holland, J. H. (1998) *Emergence: From Chaos to Order*. Reading, MA: Helix Books.

Holling, C. S. (1973) Resilience and Stability of Ecological Systems. *Annual Review of Ecology and Systematics, 4*, 1-23.

Holling, C. S. (2001) Understanding the complexity of economic, ecological, and social systems. *Ecosystems, 4* (5): 390–405.

Holling, C. S. and Meffe, G. K. (1996). Command and Control and the Pathology of Natural Resource Management. *Conservation Biology*, 10: 328-337.

Huddleston, M. (2000) Onto the darkling Plain: globalization and the American publico Service in the twenty first century. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (4): 665-684.

Innes, J. E., & Booher, D. E. (2004). Reframing public participation: Strategies for the 21st century. *Planning Theory & Practice, 5* (4): 419-436.

Irvin, R. and Stansbury, J. (2004) Citizen Participation in Decision Making: Is it Worth Effort? *Public Administration Review, 64* (1): 55-65

Kahane, A. (2004). *Solving Tough Problems: An Open Way of Talking, Listening and Creating New Realities.* San Francisco, CA: Berrett-Koehler Publishers.

Khator R.and Garcia-Zamor, J-C., Introduction. In J-C. Garcia-Zamor (Ed.) *Public administration in the global village*. Westport, CT.: Praeger, 1994

Kettl, D. (2002) *The Transformation of Governance: Públic Administration for Twenty-First Century America*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.

Klijn, E-H. (2008) Complexity Theory and Public Administration: What's New? *Public Management Review, 10* (3): 299-317.

Klijn, E-H. (2005) Networks and Inter-Organizational Management: Challenging, Steering, Evaluation, and the Role of Public Actors in Public Management, in E. Ferlie, Lynn, L. & Pollitt, C. (eds.) *The Oxford Handbook on Public Management*. New York, NY: Oxford University Press.

Koppenjan, J. and Klijn, E-H. (2004) *Managing Uncertainties in Networks: A Network Approach to Problem-Solving and Decision-Making*. London, UK: Routledge.

Lebel, L., Anderies, J.M., Campbell, B., Folke, C., Hatfield-Dodds, S., Hughes, T.P., and Wilson, J. (2006). Governance and the Capacity to Manage Resilience in Regional Social-Ecological Systems. *Ecology and Society, 11* (1): 19-37.

Lenihan, D., Milloy, J., Fox, G., & Barber, T. (2007) *Progressive Governance for Canadians: What You Need to Know*. Ottawa, ON: Public Policy Forum.

Levinthal, D. A. and Warglien, M. (1999). Landscape Design: Designing for Local Action in Complex Worlds. *Organizational Science,* 10 (3): 342-357.

Longstaff, P. H. & Yang, S. (2008). Communication Management and Trust: Their Role in Building Resilience to "Surprises" Such as Natural Disasters, Pandemic Flu, and Terrorism. *Ecology and Society, 13* (1). Retrieved April 21, 2009 from http://www.ecologyandsociety.org/vol13/iss1art3/main.html.

Lukensmeyer, C. J. (2007). Large-scale citizen engagement and the rebuilding of New Orleans: A case study. *National Civic Review, 96* (3): 3-15.

Malone, T. W. (2008). What Is Collective Intelligence and What Will We Do About It? In M. Tovey (ed.), *Collective Intelligence: Creating a Prosperous World at Peace* [pp. 1-4]. Oakton, VA: Earth Intelligence Network.

Mahbubani (2009). The Dangers of Democratic Delusions. *Ethics and International Affairs, (1)* 23: 19-25.

Masten, A. S. and Obradovic, J. (2008). Disaster Preparation and Recovery: Lessons from Research on Resilience in Human Development. *Ecology and Society, 13* (1): 9-36.

McManus S., Seville, E., Brundon, D., and Vargo, J. (2007) *Resilience Management: A Framework for assessing and improving the resilience of organizations.* Resilient organizations research programme. University of Canterbury: Christchurch, New Zealand. Retrieved January 2, 2009 from http://www.resorgs.org.nz/pubs.shtml.

Menon, K. U. (2005) National Resilience: From Bouncing Back to Prevention. *Ethos*, *11* (1): 14-17.

Michener, Greg (2009) Freedom of Information Legislation and the Media in Latin America. (19 May 2009), *Freedominfo. org: the online network of freedom of information adbvocates (Washington)*, Retrieved September 1, 2009 from http://www.freedominfo.org/features/20090519.htm.

Mitleton-Kelly, E. (2008) Ten Principles of Complexity and Enabling Infrastructures. In E. Mitleton-Kelly (ed.) *Complex Systems and Evolutionary Perspectives on Organisations: The Application of Complexity Theory to Organisations* [pp. 23-51]. Bingley, UK: Emerald Group Publishing Limited.

Morgan, G. (2006) *Images of Organization*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Mulgan, G. (2007) *Social Innovation: What is it, Why it Matters and How it can be Accelerated.* Skoll Center for Social Entrepreneurship Working Paper, SAID Business School, University of Oxford, 1-51. Retrieved January 2, 2009 from http://www.youngfoundation.org.uk/files/images/03_07_What_it_is__SAID_.pdf

Murphy, B. L. (2007). Locating Social Capital in Resilient Community-level Emergency Management. Natural Hazards, 41: 297-315.

Newman, L. L., and Dale, A. (2005) Network structure, diversity, and proactive resilience building: a response to Tompkins and Adger. *Ecology and Society, 10* (1). Retrieved January 24, 2009 from http://www.ecologyandsociety.org/vol10/iss1/resp2.

Norris, F., Stevens, S. P., Pfefferbaum, B., Wyche, K. F. and Pfefferbaum, R. L. (2008). Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities, and Strategy for Disaster Readiness. *American Journal of Community Psychology*, 41: 127-150.

Nye, J. S., Zelikow, P. D. and King, D. C. (eds.). (1997). *Why People Don't Trust Government.* Boston, MA: Harvard University Press.

Organization for Economic Cooperation and Development. (2008) *From Open to Inclusive: Building Citizen-centered Policy and Services*. Retrieved January 2, 2009 from http://www.olis.oecd.org/olis/2008doc.nsf/ENGDATCORPLOOK/NT00000E9A/$FILE/JT03243619.PDF

Padget, Julian. (2005) E-Government and E-Democracy in Latin America. *IEEE Intelligent Systems* 20 (1): 94-96.

Pharr, S. J. and Putnam, R. D. (eds.). (2000). *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton, NJ: Princeton University Press.

Salamon, L. (2002) *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Senge, P. (1990). *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. New York, NY: Doubleday.

Senge, P. (2004). Preface. In A. Kahane, *Solving Tough Problems: An Open Way of Talking, Listening and Creating New Realities.* San Francisco, CA: Berrett-Koehler Publishers.

Scheffer, M., Westley, F., Brock, W. A., Holmgren, M. (2002). Dynamic Interaction of Societies and Ecosystems—Linking Theories from Ecology, Economy and Sociology. In L. H. Gunderson and C. S. Holling (eds.), *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems* [pp. 195-239]. Washington, DC: Island Press.

Schuler, D. (2008). Civic intelligence and the Public sphere, in M. Tovey, *Collective intelligence: creating a prosperous world at peace*. Oakton, VA: Earth Intelligence Network.

Teisman, G.R. & Klijn, E.-H. (2008). Complexity Theory and Public Management, *Public Management Review* 10 (3): 287-297.

United Nations. (2007) *Public Administration and Development*. Report of the Secretary-General. Sixty-second session,

General Assembly. Retrieved January 2, 2009 from http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan027432.pdf

Van Dooren, W., Thijs, N. and Bouckaert, G. (2004) Quality Management and the Management of Quality in European Public Administration. In E. Loffler and M. Vintar (eds.), *Improving the Quality of East and West European public Services*, 91-106.

Wagenaar, H. (2007) Governance, Complexity, and Democratic Participation: How Citizens and Public Officials Harness the Complexities of Neighborhood Decline. *The American Review of Public Administration, 37* (1), 17-50.

Westley, F., Zimmerman, B & Patton, M. (2006) *Getting to Maybe: How the World is Changed*. Toronto, ON: Random House.

World Bank, Participation and Civic Engagement Team (2003). Case Study 2 – Porto Alegre, Brazil: Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management. Social Development Notes, 71 (March 2003), Retrieved September 3, 2009 from http://info.worldbank.org/etools/docs/library/238102/1.1.2%20sdn71.pdf.

Revista de Administración Pública

INAP

Entre modelos y realidades: Enfoques teóricos para el estudio de las reformas administrativas

Mauricio I. Dussauge Laguna*

En las últimas dos décadas, el estudio de las reformas administrativas se ha ampliado significativamente en varios sentidos. La evidencia más clara puede encontrarse en el creciente número de publicaciones sobre el tema, ya sean libros, artículos, reportes gubernamentales, ensayos, o memorias (Dussauge, 2009a). Asimismo, se ha ampliado el número de países estudiados, con lo cual ahora se conocen a detalle las experiencias de los ejemplos nacionales "clásicos" (*e.g.* países desarrollados, como Francia, Alemania, Estados Unidos, Reino Unido; Pollitt y Bouckaert, 2004; Wright, 1994); los más recientes "casos ejemplares" de la Nueva Gestión Pública (*e.g.* Nueva Zelandia y Australia; Boston, *et al.*, 1996; Barzelay, 2001; Kettl, 2005; Christensen y Laegreid, 2001, 2007); y otras regiones que tradicionalmente habían sido poco estudiadas, como Asia (Cheung, 2005; Common, 2001; Turner, 2002), el sur de Europa (Ongaro, 2010; Peters, 2008b), Europa del Este (Goetz, 2001; Peters, 2008a; Verheijen, 2003), o América Latina (Barzelay *et al.*, 2003; Arellano, 2004; Cunnill y Ospina, 2003; Bresser y Spink, 1999).

* Es Candidato a Doctor en Ciencia Política, London School of Economics and Political Science. Contacto: m.i.dussauge-laguna@lse.ac.uk. Página web personal: http://mdussauge.googlepages.com. El autor agradece ampliamente el apoyo financiero del Gobierno Federal Mexicano (CONACYT y SEP) y del Departamento de Gobierno de LSE, mismo que ha sido esencial para desarrollar su investigación doctoral de la cual este ensayo forma parte.

Sin embargo, quizás el desarrollo más interesante en el estudio de las reformas administrativas ha sido el creciente, si bien aún limitado, esfuerzo por construir marcos, modelos y afirmaciones teóricas con base en la vasta evidencia empírica de años previos (Toonen, 2003a, 2003b; Hood, 2000; Hood y Lodge, 2006; Pollitt, 2008; Pollitt y Bouckaert, 2010). En específico, una tendencia de elaboración teórica ha sido la relacionada con el intento de vincular enfoques basados en "ideas, instituciones, e intereses" para entender mejor cómo y por qué las reformas administrativas ocurren y se desarrollan temporal y geográficamente. En cierta forma, lo anterior podría verse como un proceso en el cual las aportaciones de los llamados "tres institucionalismos" (Peters, 2005; Hall y Taylor, 1996) han servido para analizar experiencias de reforma administrativa (Barzelay y Gallego, 2006). Ahora bien, otros enfoques no siempre vinculados a los "institucionalismos", como el de "difusión de políticas", han sido también empleados para igualmente analizar procesos y patrones de reforma.[1]

Este ensayo pretende ofrecer una breve introducción a dichos enfoques teóricos, así como a sus ventajas y limitaciones. Para ilustrar mejor lo anterior, cada sección del ensayo analizará algunas contribuciones académicas que han empleado un enfoque en particular a fin de estudiar ya sea un tipo específico de reforma, ya algún proceso general de reforma gubernamental. La selección de dichas contribuciones académicas no es del todo arbitraria, pues la intención es presentar referencias que puedan verse como representativas de cada enfoque. Así, el lector encontrará aquí una muestra de trabajos vinculados al tema, si bien no una reseña detallada de la literatura sobre reformas administrativas (véanse Dussauge, 2009a, 2009b).

El resto del ensayo se divide en cinco secciones. Las siguientes cuatro discuten los enfoques de Elección Institucional, Institucionalismo Histórico, Institucionalismo Sociológico y Difusión de Políticas y su vinculación con el estudio de las reformas

[1] Otros dos enfoques son el de "economía política" (Schneider y Heredia, 2003) y el de "procesalismo institucional" (Barzelay y Gallego, 2006; Barzelay *et al*., 2003). Sin embargo, estos han recibido menor atención en la literatura y, dadas las restricciones de espacio, se ha preferido dejarlas fuera del ensayo.

administrativas. El ensayo concluye con algunos comentarios generales sobre cómo estos enfoques podrían usarse para estudiar las reformas administrativas en México. Como línea general de argumentación, el ensayo sugiere que cada uno de estos enfoques ofrece interesantes derroteros de investigación. Además, también se argumentará que algunos enfoques parecieran estar mejor equipados que otros para explicar ciertos temas o áreas de reforma. Sin embargo, se sugerirá que ninguno de ellos es capaz de comprehender por completo las dinámicas de las reformas administrativas, y por lo tanto, la futura agenda de investigación en este tema requiera quizá del uso combinado de enfoques.

Elección Institucional y reformas administrativas

El primer enfoque a ser explorado aquí es el que podría llamarse "Elección Institucional", el cual está claramente vinculado a las premisas de cálculo y comportamiento racionales propuestas por las teorías de la elección racional/elección pública, aunque incluyendo la importancia de las reglas formales (instituciones) como un elemento esencial. Dentro de esta literatura podrían mencionarse por lo menos dos líneas de investigación. La primera, que de hecho mira a las reformas administrativas latinoamericanas, es la de Barbara Geddes (1991, 1994). En su estudio comparado sobre las reformas a los servicios civiles en cuatro países de la región, Geddes trata de explicar "por qué reformas que son ampliamente percibidas como necesarias y deseables a menudo encuentran obstáculos tan severos". La autora usa la teoría de juegos como punto de partida y propone un juego desarrollado entre dos actores: el ejecutivo y el legislativo. Geddes señala que los políticos enfrentan un "dilema": elegir entre sus propios intereses o aquéllos de la sociedad. Las reformas sólo ocurrirán cuando ambas circunstancias se alineen. Los servicios civiles meritocráticos, concluye, sólo serán creados cuando "los beneficios del patronazgo sean aproximadamente distribuidos entre los partidos más grandes, y los legisladores tengan algún incentivo para votar a favor de la reforma". Finalmente, Geddes destaca que el avance de otro tipo de reformas podría

encontrarse con complicaciones similares en la medida en que las democracias de la región se vayan fragmentando.

Este modelo es sencillo y elegante, y pareciera estar apoyado por evidencia empírica. Al enfocarse en los países latinoamericanos, Geddes es capaz de controlar muchas variables que podrían influir las dinámicas de las reformas (cultura, sistemas políticos y dimensión económica). Sin embargo, su uso para el estudio de las reformas administrativas, particularmente las actuales, quizás sea limitado. Como ha señalado Guy Peters (1998), los estudios comparados muestran que hay siempre más de dos actores clave involucrados en los procesos de reforma. Además, la atención que Geddes presta a por qué las reformas son difíciles de implementar ha sido sobrepasado por el número de reformas que han sido desarrolladas recientemente en la región. Finalmente, Geddes no toma en cuenta factores "relacionados con las ideas" (*e.g.* "etiquetas de políticas", difusión de ideas), que con frecuencia han desempeñado un papel crucial en la última década.

Un segundo enfoque es el de los "compromisos creíbles". Éste asume que los políticos consideran que ciertas reformas administrativas pueden ser una herramienta útil para aumentar la credibilidad de una institución dada (o del país en su conjunto) entre actores económicos o políticos importantes (Thatcher y Stone, 2002). Aunque este enfoque no ha sido discutido generalmente dentro de la comunidad central de estudiosos de las reformas administrativas, el enfoque de "compromisos creíbles" está fuertemente vinculado a la literatura sobre la creación de bancos centrales independientes (Bernhard, Broz y Clark, 2002; Blinder, 1998); agencias reguladoras independientes (Majone, 1997, 1999; Gilardi, 2002; Thatcher, 2002); agencias autónomas (Taliercio, 2004; Elgie, 2006); e incluso con algunos estudios sobre los servicios civiles (Horn, 1995).

Estos estudios proveen un enfoque interesante para entender por qué ciertas instituciones públicas, particularmente aquellas dentro del sector financiero, han sido reformadas. Sin embargo, el enfoque también enfrenta tres debilidades principales. Primero,

aunque algunos de los autores toman en cuenta los factores internacionales, generalmente limitan su importancia relativa a cuestiones de credibilidad. Ahora bien, muchos estudios han mostrado que las organizaciones y las tendencias internacionales afectan las reformas de otras formas igualmente importantes (Thatcher, 2007). Segundo, el enfoque puede ser mas útil para entender por qué los países pioneros han adoptado un modelo de reforma determinado, que para explicar por qué el mismo es difundido y adoptado internacionalmente, un asunto que pareciera vincularse más a cuestiones de legitimación social que a consideraciones funcionales (McNamara, 2002; Marcussen, 2005, 2007; Thatcher y Stone, 2002). Por lo anterior, este enfoque quizás no sea muy útil para estudiar reformas en donde la credibilidad y la eficiencia sean factores menos prominentes.

Institutionalismo Histórico y reformas administrativas

Una segunda línea de investigación teórica, quizás la predominante, es aquella seguida por académicos cuyo trabajo podría asociarse con el Institucionalismo Histórico: Knill (1999); Cheung (2005); Pollitt y Bouckaert (2004); Pollitt, Van Thiel y Homburg (2007); Turner (2002); Wright (1994); y más recientemente Pollitt (2008), y Pollitt y Bouckaert (2010). Dadas las restricciones de espacio, aquí sólo se discutirán los primeros tres trabajos.

Christoph Knill (1999) intenta explicar "variaciones entre naciones" que han implementado reformas administrativas. Argumenta que los países poseen diferente "capacidad de reforma administrativa", es decir el potencial para implementar reformas. El autor sugiere dos tipos ideales de sistemas administrativos: las administraciones "autónomas" (como Alemania), en donde la capacidad para reformar y cambiar es "restringida a auto-adaptaciones incrementales por la burocracia"; y administraciones "instrumentales" (como Inglaterra), en donde transformaciones sustantivas son posibles en tanto que exista un gobierno comprometido con ello. De acuerdo con Knill, las características de estos dos sistemas administrativos están

vinculadas al número de puntos de veto institucionales, algo que es producto de la "tradición estatal así como del sistema legal y político". Posteriormente, Knill discute cómo las condiciones institucionales y la voluntad del ejecutivo en turno facilitaron las reformas administrativas en Inglaterra, mientras que en Alemania las poderosas organizaciones burocráticas y los desacuerdos entre los gobiernos federal y locales limitaron el paso y la extensión de las reformas.

En su artículo sobre la "política de las reformas administrativas en Asia", Anthony Cheung (2005) busca responder a si las reformas asiáticas han seguido las tendencias internacionales asociadas con la Nueva Gestión Pública, o si han seguido caminos distintos. Cheung menciona que la mayoría de los países asiáticos han sido expuestos recientemente a presiones económicas, cambios políticos, e ideas de la NGP similares. En su análisis de las reformas implementadas en Japón, Singapur, Corea del Sur y otros países, Cheung observa que todas han ciertamente incluido algunos temas de la NGP en sus agendas de reforma administrativa. Sin embargo, los países asiáticos, caracterizados por un "legado" en el cual el Estado y las burocracias del gobierno central desempeñan un papel fundamental, no han adoptado el nuevo "paradigma" en su totalidad. Además, las reformas de estos países han presentado ciertos elementos regionales en común, pero sin alcanzar un claro "paradigma asiático". Lo anterior se debe a que los procesos de reforma y la combinación final de temas de "vieja" y "nueva" administración pública han seguido caminos nacionales particulares.

Finalmente, vale la pena discutir el destacado estudio de Christopher Pollitt y Geert Bouckaert (2004). En su capítulo inicial, Pollitt y Bouckaert señalan que (énfasis en el original) "las explicaciones *institucionalistas* traen consigo considerable potencial. Esto no niega la importancia de la política o de las fuerzas económicas globales o, algunas veces, de los factores técnicos locales. […] Más bien esto es simplemente para reconocer que –por lo menos en el campo de las reformas de la gestión pública– las amplias fuerzas de la

economía y la política son casi siempre filtradas por redes de *instituciones*". Con base en este punto, los autores desarrollan un "modelo" para explicar las reformas de la gestión pública, el cual integra fuerzas económicas globales, cambios socio-demográficos, nuevas ideas de gestión, presiones de parte de los ciudadanos, ideas de los partidos políticos, situaciones coyunturales, decisiones tomadas por los miembros de la élite, contenidos de los paquetes de reforma, y procesos de implementación. De acuerdo con ellos, todos estos factores/fuerzas intervienen de una u otra forma, en algún momento, en los procesos de reforma. Sin embargo, cómo, cuándo y con qué consecuencias son asuntos estrechamente relacionados con las condiciones políticas e institucionales.

En lo particular, Pollitt y Bouckaert subrayan la importancia de las estructuras estatales (federal/unitario/centralizado); tipo de gobierno (mayoritario/consensual/coalición/intermedio); relaciones ministros/altos funcionarios (independientes/politizadas); cultura administrativa (Estado de Derecho/interés público/legalista); y diversidad de la asesoría en materia de políticas (principalmente del servicio civil/consultores/nombramientos políticos). Con estos elementos como base, los autores analizan las reformas administrativas de once países y la Comisión Europea, y describen cómo las mismas siguieron trayectorias de reforma divergentes, con algunos países de "interés público" (Holanda) implementando más reformas de tipo NGP, mientras que algunos países de "Estado de Derecho" (Francia) optaron más bien por estrategias de administración pública "tradicional"; y cómo algunos países unitarios (el Reino Unido) fueron reformadores más agresivos que los federales (Alemania).

Estos estudios han mostrado la centralidad que las instituciones políticas nacionales tienen para explicar variaciones en las trayectorias y contenidos de las reformas administrativas, y cómo los patrones de reforma son profundamente influidas por las tradiciones estatales y por lo tanto son "path dependent" (dependientes de la trayectoria previa; Lodge, 2003; Pierson, 2004). Después de años en los que se pensó que todos los países

alrededor del mundo estaban convergiendo en torno al modelo de la NGP, estudios comparados basados en el institucionalismo histórico han mostrado que la variación es más común de lo que inicialmente se pensó. Finalmente, estos estudios también han mostrado las complejidades que rodean a las dinámicas de las reformas administrativas.

Sin embargo, los análisis del institucionalismo histórico también se topan con limitaciones importantes. Primero, resultan más útiles para entender la divergencia que la adopción generalizada de temas específicos de reforma (*e.g.* leyes de acceso a la información), incluso en presencia de diferencias nacionales sustantivas. Segundo, estos estudios asignan un papel menor a las fuerzas internacionales, y la atención central se vuelca sólo a las ideas de la NGP o a las actividades de la OCDE o el Banco Mundial. Tercero, aunque destacan la relevancia de las burocracias nacionales, sus análisis acerca del papel desempeñado por los burócratas en los procesos de reforma es más bien limitado. Por último, el alto número de variables incluidas en estos análisis (especialmente en el de Pollitt y Bouckaert) complican la tarea de definir con claridad qué factores (y cuándo, cómo y por qué) pueden ser más importantes para explicar las reformas.

Institucionalismo Sociológico y reformas administrativas

Un tercer conjunto de estudios es aquél asociado con la tradición del Institucionalismo Sociológico, con claros vínculos a la teoría organizacional (*e.g.* DiMaggio y Powell, 1983). Por ejemplo, Tom Christensen y Per Laegreid (2001, 2007) proponen una "perspectiva transformacional de las reformas administrativas". Lo anterior abarca "una compleja mezcla de características ambientales, aspectos políticos y contexto histórico-institucional", incluyendo cambios económicos internacionales, la difusión de las ideas de la NGP, factores del sistema político (constitucionales y estructurales) y cultura administrativa (estilo de gobernanza). Éste es claramente un modelo con muchos elementos en común respecto de los institucionalistas históricos. Sin embargo, Christensen y Laegreid introducen un factor adicional: el papel que desempeñan los políticos y los burócratas en filtrar y traducir

las presiones internacionales y las ideas de reforma. De acuerdo con ellos, la "perspectiva transformacional niega tanto la posición optimista de que los actores clave en las reformas políticas tienen control completo, comprehensivo, sobre los procesos de reforma como la posición fatalista de que no tienen posibilidad de influir en las reformas por medio de su elección política". Con base en este enfoque, los autores estudian las dinámicas de reforma administrativa en Nueva Zelandia, Australia, Suecia y Noruega para mostrar que, a pesar de la difusión de las ideas de la NGP, el resultado final es de nuevo divergencia.

Como en el caso de Pollitt y Bouckaert (2004), este modelo teórico ofrece una perspectiva más comprehensiva y realista acerca de las dinámicas de reforma. Además, el punto de partida sociológico de Christensen y Laegreid les permite agregar el papel crucial que los políticos y los burócratas pueden desempeñar al momento de moldear y presentar las ideas de reforma. A pesar de ello, el modelo tiene limitaciones importantes. Primero, integra muchas variables, pero de nuevo no nos ayuda a determinar cuál es la variable central. Segundo, es un modelo que no contribuye necesariamente a explicar la convergencia internacional en torno a otros temas de reforma. Esto probablemente se debe a que el modelo se construyó con la NGP en mente, limitando así quizás su aplicación al estudio de otros temas de reforma.

Un segundo conjunto de estudios está integrado por autores que ponen un acento todavía mayor en la influencia de las "ideas" (Blyth, 2002; Peters, 2005). En su artículo sobre las "reformas administrativas como rutinas", Nils Brunsson (2006) destaca que las reformas son "acciones repetitivas estándar" en la vida de cualquier organización, son fáciles de comenzar y tienden a generar otras reformas. Esto se debe a que las reformas poseen ciertos atributos: son generalmente simples de entender, comparadas con las complejidades de la realidad organizacional; prometen soluciones; son "orientadas a futuro", lo cual significa que no se esperan resultados inmediatos de ellas; y existen reformas para casi cualquier tipo de problema organizacional. Brunsson también destaca que "los problemas

no son suficiente para desatar las reformas administrativas". Por el contrario, debe existir también una "oferta" de ideas y soluciones, mismas que deben además percibirse como mejores que aquellas propuestas anteriormente. Variedad y "moda" son, por lo tanto, elementos que nos ayudan a entender la adopción de ciertas reformas sobre otras, un proceso que además es apoyado por la "capacidad de olvidar" que caracteriza a las organizaciones.

Kerstin Sahlin-Andersson (2001) propone que las reformas administrativas pueden originarse en tres diferentes niveles, si bien complementarios y traslapados. El nivel nacional en el cual cada país implementa reformas basadas en sus propios problemas administrativos. El nivel internacional en el cual reformas similares son implementadas en distintos países porque las incertidumbres administrativas inducen a los reformadores nacionales a imitar modelos que son percibidos como "exitosos", más prestigiosos o legítimos. Y finalmente, el nivel transnacional en el cual las organizaciones internacionales, los consultores, los académicos e incluso los medios de comunicación discuten, refinan y promueven ciertos modelos de reforma. La autora destaca que es razonable asumir que la mayoría de las tendencias globales ocurren por medio de iniciativas nacionales más o menos independientes, parcialmente por medio de un proceso de mimetismo internacional y parcialmente por medio de construcción transnacional y circulación de prototipos y modelos, aunque no pueda ser siempre fácil distinguir los tres procesos de manera empírica". Los factores vinculados con las "ideas" (*e.g.* "modelos, ideas y experiencias", percepciones acerca de otros países, manera en que las reformas son construidas analíticamente) son por lo tanto claves para entender cómo, cuándo y por qué ocurren las reformas administrativas.

El trabajo de Brunsson es fundamentalmente teórico y no nos ayuda a entender por qué algunas organizaciones (o gobiernos) son más reformistas que otras, por qué las actividades reformistas son mayores en ciertos periodos de tiempo, o por qué las mismas siguen ciertos patrones de imitación. El enfoque de Sahlin-Andersson vinculado a la importancia de

las ideas deja a un lado las restricciones que los gobiernos nacionales puedan estar enfrentando al momento de adoptar ciertos temas de reforma, incluso cuando actores clave tienen la intención de copiar ciertas prácticas. Sin embargo, estos trabajos sí ofrecen ideas interesantes para entender por qué la tarea de reformar a las administraciones públicas ha adquirido un estatus de permanencia; por qué ciertos tipos de reforma pueden resultar más atractivos que otros; y por qué los gobiernos implementan reformas, a pesar de no contar con evaluaciones claras de si las reformas funcionarán o no, o de si realmente responden a sus necesidades administrativas. Además, se trata de enfoques que en cierta forma parecieran ser apoyados por estudios recientes en torno a la creación de bancos centrales independientes (McNamara, 2002; Marcussen, 2005, 2007) y sistemas de gestión por desempeño (Moynihan (2008; Ingraham, 1993).

Difusión de Políticas y reformas administrativas

Un cuarto grupo de trabajos es el de los estudios de difusión de políticas. Si bien la literatura académica sobre el tema es ahora amplia y en crecimiento continuo (Dolowitz y Marsh, 2002; Page, 2000, 2003; Wolman y Page, 2002; Weyland, 2006), este apartado se centrará sólo en dos artículos que usan dicho enfoque como punto de partida teórico para analizar reformas administrativas, y tocan temas de reforma distintos a los que ya han sido discutidos arriba (aunque véanse también Peters, 1997; Simmons y Elkins, 2004).

En su trabajo sobre reformas regulatorias en América Latina, Jacint Jordana y David Levi-Faur (2006) notan que el número de agencias reguladoras independientes en la región ha crecido de manera significativa durante las últimas tres décadas. Los autores aseguran que esto puede atribuirse a un proceso de difusión de políticas que puede tener lugar entre países, dentro de un mismo sector de política pública entre distintos países, o dentro de un mismo país entre diversos sectores de política pública. Tras analizar los patrones de difusión encuentran que dicho proceso es más fuerte entre sectores similares de política

en distintos países, que entre distintos sectores dentro de un mismo país. Además, también destacan que la influencia de los factores internacionales puede entenderse mejor poniendo atención al tránsito de ideas, y no desde una perspectiva que se enfoque en el poder o la coerción. Jordana y Levi-Faur concluyen que "es la sociología del conocimiento más que los intereses políticos los que nos ayudan a explicar mejor la difusión de las autoridades reguladoras en América Latina y probablemente en cualquier otro lado".

De forma similar, Colin Bennett (1997) intenta valorar que es lo que explica la adopción transnacional de mecanismos de rendición de cuentas (Ombudsman, leyes de acceso a la información, leyes de protección de datos personales). El autor discute dos hipótesis alternativas principales: primero, que la adopción proviene del desarrollo natural de los Estados nación; segundo, que dichos mecanismos de rendición de cuentas son la manifestación más reciente de largos procesos de democratización. Aunque Bennett encuentra que ambos factores guardan una relación cercana con la adopción de instrumentos de rendición de cuentas, esto pareciera ser una condición "necesaria" pero no "suficiente" para explicar las reformas. El "*patrón* de aprobación […] es mejor explicado al tomar en cuenta la manera en que la evidencia de Estados adoptivos entra en los debates de políticas en Estados no-adoptivos". La difusión de políticas –y con ella el papel desempeñado por las "comunidades de políticas" integradas por actores nacionales e internacionales– pareciera ser la causa principal de las reformas.

Los estudios desde una perspectiva de difusión de políticas comparten con los institucionalistas sociológicos el interés en las "ideas" como factores centrales. Sin embargo, una diferencia fundamental es que los estudios de difusión de políticas han intentado abarcar amplios números de casos, lo cual ha resultado útil para describir y entender los patrones de reforma. Asimismo, los estudios de difusión de políticas se interesan menos en cuestiones de legitimidad como origen de las reformas, y subrayan la creciente atención prestada por los reformadores nacionales a las comunicaciones internacionales

entre expertos como factor que impulsa las reformas. Ahora bien, estos estudios nos dicen poco acerca de las dinámicas políticas que pueden abrir o restringir el paso de la difusión de reformas. Y tampoco nos proveen de explicaciones claras acerca de por qué ciertos temas pueden ser más fáciles de difundir que otros (si bien los estudios de transferencia de políticas, cercanos a la difusión de políticas, sí ayudan a llenar algunos de estos huecos; véanse Westney, 1987; Rose, 1991, 2005; Common, 2001; Dussauge, 2010).

Comentarios finales

Las últimas dos décadas han sido un periodo muy productivo para el estudio de las reformas administrativas. Este ha sido particularmente el caso en términos de la aplicación de distintos enfoques/modelos teóricos para entender y explicar mejor las realidades empíricas de las transformaciones gubernamentales. De una tradición principalmente centrada en describir las reformas (qué pasó, cuándo, dónde, cómo), los trabajos más recientes han intentado involucrarse en una conversación basada en la teoría para responder por qué ocurrieron ciertas cosas, qué factores facilitaron/constriñeron las reformas y por qué ciertos temas "viajan" más fácilmente que otros. Los diversos enfoques tienen importantes limitaciones y, como resultado, la literatura sigue siendo inconclusa, hasta contradictoria en ciertos casos. Sin embargo, no queda duda de que el nivel de debate académico se ha elevado, los vínculos entre Ciencia Política y Administración Pública se han renovado y reforzado productivamente, y nuestro conocimiento general sobre el tema se ha enriquecido tanto en amplitud como en profundidad.

La pregunta que queda al final y que necesitaría responderse es si estos enfoques teóricos, por más sofisticados que sean, podrían aplicarse también para analizar las realidades de las reformas administrativas en México. Si bien éste es un debate que tendrá que desarrollarse en las universidades y revistas especializadas como ésta, mi visión personal es que estos enfoques claramente resultan relevantes para el estudio de las reformas mexicanas.

De hecho, podría decirse que un número de trabajos recientes (Cejudo, 2008, 2007; Pardo, 2009; Sánchez, 2009; Dussauge, 2008, 2010, por aparecer), sea de manera implícita o explícita, ya emplean algunos de estos enfoques en sus análisis sobre esfuerzos recientes de modernización administrativa.

En términos más específicos, algunos ejemplos de cómo sería posible vincular estas teorías abstractas con las realidades empíricas de México son los siguientes. Una perspectiva de Elección Institucional (particularmente de tipo "compromisos creíbles") podría ser relevante para analizar los orígenes de nuevas agencias públicas como las comisiones reguladoras de telecomunicaciones, competencia económica o energía (COFETEL, COFECO, CRE), pero quizás también para explicar mejor la creación de otras agencias menos "técnicas" como la CNDH, el IFE o incluso el IFAI. Una aproximación basada en el Institucionalismo Histórico podría ser útil para explicar por qué distintos esfuerzos de reforma en áreas como la gestión del desempeño, la profesionalización administrativa o combate a la corrupción se enfrentan con tantos retos y aparentes fracasos, o por qué las reformas de tipo Nueva Gestión Pública han adoptado características diferentes al implementarse en México en comparación no sólo con los países anglosajones, sino incluso con otros países "similares" de la región latinoamericana. Enfoques basados en el Institucionalismo Sociológico podrían ser útiles para explicar por qué cada nuevo gobierno (con independencia de su nivel de compromiso) presenta nuevas iniciativas de reforma administrativa, o por qué los funcionarios mexicanos tienden a estudiar ciertos ejemplos internacionales y no otros. Finalmente, un enfoque de Difusión de Políticas podría quizás ayudar a entender mejor por qué México adoptó una ley de acceso a la información en la fecha que lo hizo, pero también para describir mejor y eventualmente explicar cuáles son los patrones seguidos por los gobiernos estatales mexicanos en la adopción de diversas iniciativas de reforma.

Los anteriores son tan sólo algunos de los caminos que los estudiosos de la Administración Pública en México podrían

seguir para ampliar sus análisis de las reformas administrativas pasadas y de las actuales. La lista es así una invitación a explorar y aplicar los diversos enfoques teóricos, más no una agenda definitiva de investigación. Asimismo, la descripción no implica que el uso de un enfoque necesariamente excluya el uso de otro. Por el contrario, distintos enfoques teóricos bien podrían ser usados ya sea para desarrollar hipótesis alternativas, o para proveer explicaciones más comprehensivas/completas de ciertos temas/áreas de reforma. Al fin del día, las líneas previas, y el ensayo en su conjunto, han intentado simplemente sugerir algunas ideas para avanzar en nuestro estudio de las reformas administrativas por medio de una mejor vinculación entre los modelos teóricos y las realidades empíricas.

Bibliografía

Arellano Gault, David (ed.) (2004), *Más allá de la reinvención del gobierno: fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos por resultados en América Latina*, México: CIDE-Miguel Ángel Porrúa.

Barzelay, Michael (2001), *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley, CA: University of California Press.

Barzelay, Michael y Raquel Gallego (2006), "From 'new institutionalism' to 'institutional processualism': advancing knowledge about public management policy change", *Governance*, vol. 19: 531-557.

Barzelay, Michael, Francisco Gaetani, Juan Carlos Cortázar y Guillermo Cejudo (2003), "Research on Public Management Policy Change in the Latin America Region: a Conceptual Framework and Methodological Guide", *International Public Management Review*, vol. 4: 20-41.

Bennett, Colin (1997), "Understanding Ripple Effects: The Cross-National Adoption of Policy Instruments for Bureaucratic Accountability", *Governance*, vol. 10: 213-233.

Bernhard, William, J. Lawrence Broz y William Roberts Clark. (2002), "The Political Economy of Monetary Institutions", *International Organization,* vol. 56: 693-723.

Blinder, Alan S. (1998), *Central Banking Theory and Practice,* Cambridge, MA: MIT Press, 53-76.

Blyth, Mark (2002), *Great Transformations: Economic Ideas and Political Change in the Twentieth Century*, Cambridge: Cambridge University Press.

Boston, Jonathan, John Martin, June Pallot y Pat Walsh (1996), *Public Management: The New Zealand Model*, Auckland: Oxford University Press.

Bresser Pereira, Luiz Carlos y Peter Spink (1999), *Reforming the State. Managerial Public Administration in Latin America*, Boulder: Lynne Rienner.

Brunsson, Nils (2006), "Administrative reforms as routines", *Scandinavian Journal of Management*, vol. 22: 243-252.

Cejudo, Guillermo M. (2008), "Explaining change in the Mexican public sector: the limits of New Public Management", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 74: 111-127.

_____. (2007), "Critical Junctures or Slow Moving Processes?", *Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública*, núm. 10.

Cheung, Anthony L. (2005), "The Politics of Administrative Reforms in Asia: Paradigms and Legacies, Paths and Diversities", *Governance*, vol. 18: 257-282.

Christensen, Tom y Per Lægreid (eds.) (2007), *Transcending New Public Management*, Aldershot: Ashgate.

_____. (eds.) (2001), *New Public Management*, Aldershot: Ashgate.

Common, Richard (2001), *Public Management and Policy Transfer in South East Asia*, Aldershot: Ashgate.

Cunnill, Nuria y Sonia Ospina (eds.) (2003), *Evaluación de resultados para una gestión moderna y democrática*, Venezuela: CLAD-AECI-MAP-FIIAPP.

DiMaggio, Paul J. y Walter W. Powell (1983), "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, vol. 48: 147-160.

Dolowitz, David P. y David Marsh (2000), "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making", *Governance*, vol. 13: 5-23.

Dussauge Laguna, Mauricio I. (por aparecer), "Combate a la corrupción y rendición de cuentas en México, 1982-2009: avances, pendientes y retrocesos", en José Luis Méndez (ed.), *Gobierno, administración y políticas públicas en el México del siglo XXI*, México, El Colegio de México.

_____. (2010), "From Lesson-Drawing to Bounded Transfer", mimeo.

_____. (2009a), "La literatura comparada sobre reformas administrativas: desarrollos, limitaciones y posibilidades", *Gestión y política pública*, vol. XVIII, núm. 2.

_____. (2009b), "¿De las "E's" a las "C's"? Reformas administrativas en el mundo, 25 años después", en María del Carmen Pardo (coord.), *Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la Administración y de las Políticas Públicas*, México: El Colegio de México.

_____. (2008), "Agencias reguladoras en México: Entre la independencia y el control", *Buen Gobierno*, núm. 5.

Elkins, Zachary y Beth Simmons (2005), "On Waves, Clusters, and Diffusion: A Conceptual Framework", *Annals of de American Academy of Political and Social Sciences*, vol. 598: 33-51.

Elgie, Robert (2006), "Why Do Governments Delegate Authority to Quasi-Autonomous Agencies? The Case of Independent Administrative Authorities in France", *Governance*, vol. 19: 207-227.

Geddes, Barbara (1994), *Politician's Dilemma*, Berkeley, CA: University of California Press.

_____. (1991), "A Game Theoretic Model of Reform in Latin America", *American Political Science Review*, vol. 85: 371-392.

Gilardi, Fabrizio (2002), "Policy Credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis", *Journal of European Public Policy*, vol. 9: 873-893.

Goetz, Klaus H. (2001), "Making sense of post-communist central administration: modernization, Europeanization or Latinization?, *Journal of European Public Policy*, vol. 8: 1032-1051.

Hall, Peter A. y Rosemary C. R. Taylor (1996), "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies,* vol. XLIV: 936-957.

Hood, Christopher (2000), *The Art of the State*, Oxford: Oxford University Press.

Hood, Christopher y Martin Lodge (2006), *The Politics of Public Service Bargains*, Oxford: Oxford University Press.

Horn, M.J. (1995), *The Political Economy of Public Administration*, Cambridge: Cambridge University Press.

Ingraham, Patricia W. (1993), "Of Pigs in Pokes and Policy Diffusion: Another Look at Pay for Performance", *Public Administration Review*, vol. 53: 348-356.

Jordana, Jacint y Levi-Faur, David (2006), "Towards a Latin American Regulatory State? The Diffusion of Autonomous Regulatory Agencies across Countries and Sectors", *International Journal of Public Administration*, vol. 29: 335-366.

Kettl, Donald (2005), *The Global Public Management Revolution*, Washington, DC: The Brookings Institution, 2ª. ed.

Knill, Christoph (1999), "Explaining Cross-National Variance in Administrative Reform: Autonomous versus Instrumental Bureaucracies", *Journal of Public Policy*, vol. 19: 113-139.

Lodge, Martin (2003), "Administrative Patterns and National Politics", en B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, London: Sage, 451-463.

Majone, Giandomenico (1999), "The Regulatory State and its Legitimacy Problems", *West European Politics,* vol. 22: 1-24.

_____. (1997), "From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance", *Journal of Public Policy,* vol. 17: 139-167.

Marcussen, Martin (2007), "Central Banking Reform Across the World: Only by Night Are All Cats Grey", en Tom Christensen y Per Laegreid. (eds.). *Trascending New Public Management.* Hampshire: Ashgate.

_____. (2005), "Central Banks on the Move", *Journal of European Public Policy*, vol. 12: 903-923.

McNamara, Kathleen. (2002), "Rational Fictions: Central Bank Independence and the Social Logic of Delegation", *West European Politics,* vol. 25: 47-76.

Moynihan, Donald P. (2008), *The Dynamics of Performance Management*, Washington, DC: Georgetown University Press.

Ongaro, Edoardo (2010), *Public Management Reform and Modernization*, Cheltenham: Edward Elgar.

Page, Edward C. (2003), "Europeanization and the Persistence of National Systems", en Jack Hayward y Anand Menon (eds.), *Governing Europe,* Oxford: Oxford University Press, 162-176.

_____. (2000), "Future Governance and the Literature on Policy Transfer and Lesson Drawing", *ESRC Future Governance Papers.*

Pardo, María del Carmen (2009), *La modernización administrativa en México*, México: INAP-El Colegio de México.

Peters, B. Guy (2008a), *Mixes, Matches, and Mistakes. New Public Management in Russia and the Former Soviet Republics*, Budapest: Open Society Institute.

_____. (2008b), "The Napoleonic tradition", *International Journal of Public Sector Management*, vol. 21: 118-132.

_____. (2005), *Institutional Theory in Political Science*, London: Continuum, 2ª. ed.

_____. (1998), *Comparative Politics. Theory and Methods*, New York: New York University Press.

_____. (1997), "Policy Transfers Between Governments: The Case of Administrative Reforms", *West European Politics*, vol. 20: 71-88.

Pierson, Paul (2004), *Politics in Time*, Princeton: Princeton University Press.

Pollitt, Christopher (2008), *Time, Policy and Management*, Oxford: Oxford University Press.

Pollitt, Christopher, Sandra Van Thiel y Vincent Homburg (eds.) (2007), *New Public Management in Europe*, Hampshire: Palgrave.

Pollitt, Christopher y Geert Bouckaert (2010), *Continuity and Change in Public Policy and Management*, Cheltenham: Edward Elgar.

_____. (2004), *Public Management Reform*, Oxford: Oxford University Press, 2ª. ed.

Rose, Richard (2005), *Learning from Comparative Public Policy. A Practical guide*, London: Routledge.

_____. (1993), *Lesson-Drawing in Public Policy*, Chatham, NJ: Chatham House Publishers.

Sahlin-Andersson, Kirsten (2001), "National, International and Transnational Constructions of New Public Management", en Tom Christensen y Per Laegreid (eds.), *New Public Management*, Aldershot: Ashgate, 43-72.

Sánchez González, José Juan (2009), "El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana", *Gestión y política pública*, vol. XVIII: 67-105.

Schneider, Ben Ross y Blanca Heredia (eds.) (2003), *Reinventing Leviathan. The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, Boulder, CO: North South Center Press.

Taliercio, Robert (2004), "Administrative Reform as Credible Commitment: The Impact of Autonomy on Revenue Authority Performance in Latin America", *World Development*, vol. 32: 213-232.

Thatcher, Mark (2007), *Internationalization and Economic Institutions*, Oxford: Oxford University Press.

_____. (2002), "Regulation after delegation: independent regulatory agencies in Europe", *Journal of European Public Policy*, vol. 9: 954-972.

Thatcher, Mark y Alex Stone (2002), "Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions", *West European Politics*, vol. 25, 1-22.

Toonen, Theo A.J. (2003a), "Administrative Reform. Introduction", en B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, London: Sage, 465-466.

_____. (2003b), "Administrative Reform: Analytics", en B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, London: Sage, 467-477.

Turner, Mark (2002), "Choosing Items from the Menu: New Public Management in South East Asia", *International Journal of Public Administration*, vol. 25: 1493-1512.

Verheijen, A.J.G. (2003), "Public Administration in Post-Communist States", en B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, London: Sage, 489-497.

Westney, D. Eleanor (1987), *Imitation and Innovation. The Transfer of Western Organizational Patterns in Meiji Japan*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Weyland, Kurt (2006), *Bounded Rationality and Policy Diffussion*, Princeton: Princeton University Press.

Wolman, Harold y Edward Page (2002), "Policy Transfer among Local Governments: An Information-Theory Approach", *Governance*, vol. 15: 477-501.

Wright, Vincent (1994), "Reshaping the State: The Implications for Public Administration", *West European Politics*, vol. 17: 102-137.

Revista de Administración Pública

INAP

La transición democrática y movilidad social como resultados de un proceso de modernización social

Esteban Alonso Rivera Hernández*

Introducción

Entender la transición democrática y la movilidad social requiere, no sólo disponer del estudio de los acontecimientos recientes en un país resultado de la alternancia en el poder, sino que demanda analizar el desarrollo y la evolución de los hechos históricos en los subsistemas económico, social, político y cultural que las generaron y que forman parte de un proceso de Modernización Social.

Del juego de los subsistemas económico, social y político, entendiendo que el ámbito cultural puede considerarse como parte del social, demuestra que la calidad de la democracia está relacionada con el fenómeno de expansión del horizonte de la ciudadanía, es decir, la solución del problema de la exclusión y cohesión sociales; al fenómeno de expansión de la ciudadanía, y finalmente, el tema de la participación inmerso en un proceso de toma de decisiones en los niveles locales, regionales y centralizados.

Asimismo, el proceso de modernización a través del análisis de la distribución del poder y satisfacción social ha acuñado

* Es licenciado en Ciencia Política y Administración Pública, maestro en Finanzas y doctorante en Gestión Estratégica y Políticas del Desarrollo en la Universidad Anáhuac del Norte. Actualmente es servidor público en la Sociedad Hipotecaria Federal.

el desarrollo político de los países, mediante el estudio de los cambios sociales. Por modernización social, debemos entender la organización del proceso social, altamente inestable, de tal manera que permita optimizar, o maximizar los recursos con los que cuenta una sociedad: procedimientos, reglas, racionalidad, recursos naturales, recursos humanos, leyes, asociaciones etc. Definiendo su objetivo en la traducción de procesos de integración económica y cambios en los paradigmas tecnológicos, buscando elevar el nivel de vida de la sociedad.

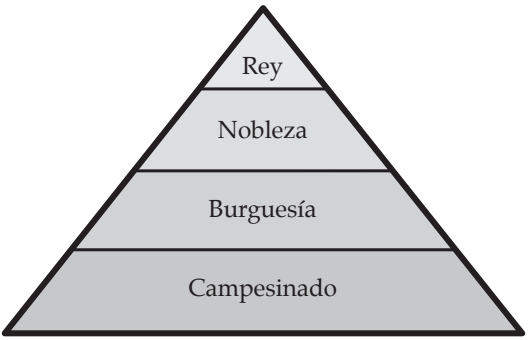
Podemos analizar el proceso de modernización desde el punto de vista de los ámbitos o subsistemas en los que se generan los cambios y sus principales características:

a) Económico: Incremento en la productividad (desarrollo tecnológico, Revolución Industrial), eliminación de barreras arancelarias internas, adopción de una moneda nacional, división del trabajo, especialización.
b) Político: Surgimiento del Estado nacional, centralización de la burocracia, incorporación de procedimientos racionales en el reclutamiento y la promoción del personal, burocracia como agente de organización y articulación de la sociedad con el Estado.
c) Social: Procesos de urbanización con criterios racionales, educación universal, distribución más equitativa de los satisfactores sociales, permeabilidad social.
d) Cultura: Secularización de la cultura, Imposición del método científico sobre el empirismo, Pugna por el voluntarismo modernizador, en lugar del fatalismo tradicional.

El proceso de modernización puede empezar por cualquiera de los cuatro ámbitos, pero se tienen que conjugar de una forma, más o menos equilibrada, para generar el cambio. Existe una relación de interdependencia de los cuatro subsistemas y si no hay una evolución regularmente homogénea entre ellos, a la larga, las más atrasadas tienden a limitar el desarrollo. La modernización se da principalmente durante el siglo XVII en occidente y sirve de sustento al colonialismo. El modo de producción que prevalecía

eran los sistemas feudales con una estamentación social de la siguiente forma:

El rey era el representante del Estado, en un sistema descentralizado, en el que mantenía una relación de primero entre iguales, mientras que la nobleza feudal y la Iglesia, poseían un alto poder político; la burguesía era el depositario principal del poder económico y finalmente, los campesinos en el estrato más bajo como grueso de la población.



De acuerdo a las recomendaciones de Giovanni Sartori, empezaremos por aclarar el uso que haremos del concepto de transición democrática, su diferenciación con el significado de cambio político y definiremos su funcionamiento en la dinámica de la modernización social. En su sentido más amplio, transición política puede concebirse como el cambio de un régimen político a otro, y se entiende por régimen político "el conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones. Si se habla específicamente de una "transición democrática", se implica que el cambio va de un régimen autoritario a otro democrático (Crespo, 1999).

Así, transitamos a aclarar el sentido del significado de la movilidad social. En su concepción más minimalista, la entendemos como

la igualdad de oportunidades, en el sentido de que todos los individuos, independientemente de su herencia social, por ejemplo el ingreso o la educación de sus padres, tengan las mismas probabilidades, en correspondencia a su esfuerzo, para alcanzar sus objetivos limitada por el cambio tecnológico, la urbanización, auges o crisis económicas, violencia, grado de democratización y otros fenómenos (Bourgois, 1995).

Como se mencionó al inicio, la actividad lúdica de los subsistemas se interpreta a través de la visualización de tres círculos concéntricos. Un círculo *interior,* primer círculo, donde se desarrolla la actividad económica, mientras que el círculo exterior, *tercer* círculo, corresponde al funcionamiento de las instituciones políticas democráticas, que protegen al mercado, evitando que provoque distorsiones económicas o sociales. Y el *medio*, el segundo círculo es la movilidad social, sirviendo de vehículo para lograr progresar en todos los planos de la vida de las personas, asegurando para el mercado recursos humanos capacitados y para el Estado ciudadanos con sentido crítico (Trueba, 2003).

¿Cómo surge la modernización y por tanto la transición democrática y la movilidad social en este esquema?

En un sentido primitivo la modernización social emana de las llamadas sociedades tradicionales, que son caracterizadas por una dinámica social en la que relaciones interpersonales son establecidas por medio de enlaces emocionales y afectivos; un importante componente religioso que influye sobre todo aspecto de la vida cotidiana; la población es predominantemente concentrada en áreas rurales; la estructura social es altamente estratificada y las posibilidades de movilidad social son limitadas; y sus economías dependen principalmente de la agricultura y otros productos primarios. Factores limitantes para el libre desarrollo del mercado.

De esta manera, el rey trata de eficientar su organización para competir con el exterior, mediante el impulso de la economía y el mercado interno. Siendo esto cuestiones de incumbencia de

la burguesía, y conviniéndole a ésta ampliamente, el soberano encuentra un buen aliado para sus fines, sin embargo, para poder efectuarlo la corona requiere de un poder centralizado, enfrentando al rey con la nobleza feudal y con la Iglesia.

Para que se genere poder que pueda ser ejercido eficazmente, es necesario que haya cierta concentración de poder. En otras palabras, es indispensable una distribución desigual de poder. Sólo así quien lo detente podrá tomar decisiones que se apliquen eficazmente a los miembros de la comunidad u organización de que se trate (Crespo, 2001).

Partiendo de una dispersión del poder, el primer paso hacia la modernización es centralizar el poder, una vez que se llega al absolutismo, este es el instrumento político para avanzar hacia la modernidad.

Tenemos pues, dos opciones extremas respecto de la distribución de poder: a) un poder tan equitativamente distribuido que se esfuma (anarquía), por lo cual es imposible tomar decisiones, lo que provoca parálisis e ingobernabilidad, b) un poder totalmente concentrado (absolutismo o dictadura) en donde las probabilidades de que los gobernantes tomen decisiones ineficaces o abusivas son muy elevadas, sin que pueda contenerse su poder, removérseles del cargo o castigárseles (Crespo, 2001).

Una vez concentrado el poder y dados los primeros pasos hacia la modernización, prosigue analizar la relación causal entre la modernización social y el vínculo que se genera entre la ilustración o educación de la ciudadanía y la movilización política, entendiendo por esto, el poder de organización de la ciudadanía para incidir en algún asunto de carácter público.

Conforme la participación avanza hay más condiciones e incentivos para la movilización política y la educación, como privilegio en un principio de la época, se erige como eslabón inicial de movilidad social. La suma de los factores puede generar dos escenarios:

a) Un alto porcentaje de la ciudadanía participando activamente en el Estado, genera mayor posibilidad de estabilidad política, producto de la inclusión de más ciudadanos a la toma de decisiones.

b) Cuando el porcentaje de integración de la ciudadanía dentro del Estado activo es muy bajo, en contraste, con la porción de la misma que permanece excluida y que busca reconocimiento y un coto de poder, existen altas probabilidades de inestabilidad política.

De lo anterior, podemos inferir que toda intención de alentar y dar seguimiento al proceso de modernización, deviene en revoluciones sociales. Es decir en irrupciones violentas en contra del orden vigente político, económico, social y cultural, sin embargo, parte de la estructura del antiguo régimen se mantiene, dando origen al surgimiento de nuevas fuentes de legitimidad, y de nuevas élites políticas.

Posterior al desenlace de estas luchas armadas el poder queda en manos de las fuerzas marciales triunfantes, que a su interior empiezan a sufrir rupturas, que devienen principalmente por la falta de cohesión y divergencia entre los grupos de la coalición revolucionaria, que luchan por arrebatarse la cúspide de la pirámide y por imponer sus intereses sobre los otros grupos. Una vez solucionado este conflicto, generalmente por vías violentas al eliminar o neutralizar totalmente a la oposición, emerge un monopolio de poder legitimado de acuerdo con el Dr. Crespo: primero en la ilegitimidad del régimen derrocado, y, segundo, en la promesa de un beneficio social generalizado que conlleva todo ideario revolucionario.

Este poder monopólico empieza a sentar las bases que institucionalizaran el régimen, este punto es de vital importancia ya que de él pueden derivarse tres posibles escenarios:

Las opciones de la dictadura militar y de la ruptura de la estabilidad representan retrocesos de la evolución hacia la modernidad. Por

tanto, el paso fundamental para dar continuidad a este proceso es propiciar la creación de las condiciones que permitan una transición pacífica del poder de manos de los militares a civiles.

Una vez desmilitarizado el poder continúa el proceso de institucionalización, sin embargo, una vez alcanzada la plenitud del régimen, "El propio avance de la modernización social y económica, que constituye uno de los objetivos centrales de los partidos revolucionarios, poco a poco socava su capacidad para preservarse políticamente" (Crespo, 1998).

En otras palabras, "Conforme pasa el tiempo, la legitimidad de ese régimen se preservará a partir de los logros concretos que muestre en materia social, económica, educativa, sanitaria, etcétera. La ausencia de democracia política no será un factor importante para la población en tanto haya un aceptable desempeño gubernamental en la satisfacción de las demandas sociales. En la medida en que éste empiece a menguar la satisfacción de esas demandas, entonces la legitimidad del régimen en cuestión declinará, y en tales condiciones podría surgir la demanda de mecanismos políticos que aseguren un mejor desempeño de los gobernantes, y la posibilidad de sustituirlos pacíficamente por otros que ofrezcan mejores alternativas producto a su vez de una mejor educación de la ciudadanía que legitima su posicionamiento en su escalamiento social e inclusión en la

distribución del poder. Es decir, la legitimidad revolucionaria sólo se mantendrá mientras haya una legitimidad derivada de una gestión eficaz" (Crespo, 1999).

Lo anterior obliga al sistema a tomar pasos en dirección a la democratización, claro, fundamentados por un impulso de la ciudadanía de nuevos espacios de participación no sólo política sino económica y social, cambios que se van desencadenando unos a otros, en un proceso cada vez más dinámico y súbito. Permitiendo en primera instancia la incorporación de partidos de oposición, pero de una forma cosmética, como una mera formalidad democrática que de igual forma es el espacio virtual o ficticio para darle cabida a la demanda de escalamiento social aspirada. En el caso, del fortalecimiento de estos partidos, resultado de materializar la idea de lograr ese ascenso social en la comunidad aunado al declive del régimen, obligan al avance paulatino hacia procesos electorales competitivos y fiscalizados por la sociedad, que incitan a instaurar y requerir cambios en el marco legal e institucional que permitan en primera instancia, la culminación de la transición a la democracia en la alternancia del poder y en la instauración de procesos de transparencia y rendición de cuentas, a todo lo largo y ancho de la estructura piramidal del régimen. Y como acto seguido, el establecimiento de condiciones que permitan el tránsito de los individuos de un nivel de vida a otro sin la factibilidad del descenso en el futuro inmediato.

Finalmente, podríamos reflexionar lo siguiente: sin educación, como precepto de la movilidad social, la existencia de la democracia se confinaría al olvido; sin la incorporación de ambos en un mismo concepto invitaría al resurgimiento de regímenes decrépitos. Cuando los espacios de participación en cualquiera de los subsistemas (político, social, económico y cultural) es segmentada o desigual, la movilidad social ascendente es imposible; estamos entonces más cerca del deterioro democrático porque cada uno depende de su cuna y no de su capacidad. La movilidad social erguida por la democratización de la sociedad es la única posibilidad de utopía que se fecunda en torno a una mayor igualdad. La corrupción de lo anterior conllevaría a la esclerotización de la modernidad social.

La transición democrática y movilidad social como resultado de un proceso de modernización social: el caso de México: su evolución y sus peculiaridades.

Dentro del largo camino hacia la modernidad social mexicana, que desembocó en la transición democrática del 2000, distinguimos una serie de hechos históricos relevantes que marcan incisivamente las etapas de ejecución del proceso de modernización, teniendo como punto de arranque la centralización del poder y la anulación de la movilidad social durante el Porfiriato, que desembocó en la lucha armada de 1910 de la cual se deriva el régimen revolucionario, que durante su proceso de institucionalización experimentó una serie de mudanzas en lo económico, social y político hasta alcanzar un monopolio del poder tal, monolítico, que logró perpetuarse durante un poco más de siete décadas, hasta que la flexible liga de su hegemonía, se transformó en rígida colapsando el sistema no tan abruptamente, evitando que la fractura consumiera la totalidad de los constructos sin tener la posibilidad de salvaguardar los detonantes de tal deterioro, la sociedad. En llanas palabras, terminó por desgastarse el reciclaje político y demagógico del cumplimiento de las demandas económicas, sociales y políticas y finalmente invitó a la tan esperada agasajada, la endeble democracia mexicana.

El Porfiriato y la Revolución de 1910

Existe una clara analogía con los procesos europeos de modernización y el caso de los países de América Latina, en especial para el caso mexicano en el que teníamos por un lado dos fuerzas encontradas, luchando por el poder: los grupos conservadores que apoyaban solo una pequeña parte del proceso de modernización y los liberales en busca de instaurar una democracia efectiva, en otro estrato la Iglesia de Estado y como símiles de la nobleza feudal europea a una oligarquía terrateniente, y de la burguesía a los sectores urbanos, finalmente, en el estrato más bajo y como grueso de la población un campesinado desposeído en serias condiciones de marginación.

La revolución de Ayutla marco el último extremo de la polarización de la clase política y de la empobrecida sociedad. Para 1854 todas las fórmulas políticas y los artificios constitucionales para darle viabilidad a la república habían fracasado, además de postergadas las esperanzas de una mejora en la condiciones de vida de la población, pulverizando aún más la cohesión social. En el transcurso de poco más de tres decenios esta disputa fundamental alentó una división entre las clases políticas y fragmentó al país, paralizando cualquier intento de progreso material y dispersando el poder político. (Medina Peña, 2002).

A los largo de todo el siglo XIX, los liberales idealizaron la facilidad con que el país podía acceder al futuro plenamente moderno (republicano, capitalista, federal, democrático) con solo proponérselo y legislar sobre él. Por su parte, y de un modo más agudo, los conservadores idealizaban el pasado colonial cuyas instituciones de toda índole (políticas, religiosas, económicas, educativas) denotaban una anacrónica rigidez que les hacia eternamente inapropiadas para sobrevivir en un mundo moderno (Krauze, 1994).

A despecho de la historia triunfante, México no sería nunca un país liberal. A despecho de la versión derrotada, México no sería tampoco un país conservador. Era un país en permanente conflicto entre la tradición y la modernidad: orientado hacia ésta, arraigado en aquella. (Krauze, 1994). México se caracterizó de 1821 a 1867 por un movimiento hacia la libertad política a costa del estancamiento material. Entre 1867 y 1876, los gobernantes (Juárez y Lerdo) “por primera y única vez” pretenden adelantar simultáneamente hacia las metas de la libertad política y el progreso económico, pero fracasaron por las discordias civiles y por que el progreso que obtienen es lento y limitado. (Medina Peña, 2002).

Porfirio Díaz logró que muchos de los valores del México conservador se adoptaran sabiamente al México liberal. El propio Díaz constituía el mejor ejemplo de ese extraño compromiso: formalmente era el presidente de una república representativa,

democrática y federal; en la práctica era el dictador paternal de una monarquía absoluta, centralizada y vitalicia. (Krauze, 1994). En los inicios de su gobierno, Díaz tuvo que enfrentar el doble problema de la imposibilidad de reformar la Constitución de 1857 para cambiar la relación entre ejecutivo y legislativo, para fortalecer la acción del ejecutivo federal. Y acudió al procedimiento más inesperado (para centralizar el poder), estableciendo una serie de reglas informales de trato político lo suficientemente amplias y generosas para que cubrieran todas las ambiciones y todas las corrientes de la opinión política (Medina Peña, 2002). Pero nuevamente haciéndose parte integral del significado del olvido los campesinos y de la exclusión política una clase media incipiente, pero fedataria de convicciones liberales.

La aproximación de Díaz al tema de la gobernabilidad del país tomó cuerpo en una serie de comportamientos, decisiones y actitudes que en parte fueron conocidas en su época como las políticas de conciliación. Se tiende a considerar estas políticas como negativas, producto de traiciones o desviaciones del credo liberal. Sin embargo, es necesario reconocer que la conciliación no se limitó a la Iglesia, se extendió prácticamente a todos los órdenes de la vida pública de México: los pueblos, los antiguos conservadores, la prensa, las generaciones políticas emergentes. Pero antes de ponerlas en acción fue necesario arreglar serias cuestiones, inclinándose por aquellas que pudieran perturbar fundamentalmente al país en la incipiente tranquilidad que iniciaba desde el primer momento de su independencia: las clases políticas estatales y el ejército. Definiendo una clara línea de acción respecto a la sedición y las revueltas, plagas que también afectaron al país desde 1821 (Medina Peña, 2002).

Una vez consolidada esta centralización del poder en manos de Porfirio Díaz, podemos observar como se dio un fuerte impulso a la economía y al desarrollo, sin embargo existen dos condiciones que explican la revolución de 1910: por un lado sus reformas no mejoraron la distribución, ni el bienestar social (generando un desequilibrio entre los cuatro ámbitos de modernización), y por otro su larga permanencia en el poder y la prolongación excesiva

de la etapa de centralización, que nos llevan a un campesinado marginado y desposeído, que aunado a una participación política acotada que al no encontrar los canales institucionales adecuados, degeneran en motores de revoluciones sociales y por tanto, en una irrupción violenta de la paz. Como resultado, en 1910 surgió un nuevo caudillo que retomó el ideario político de los liberales de la reforma frente a Porfirio Díaz: Francisco I. Madero. Su programa era sencillo: México debía ser, en realidad, lo que era ya en la letra muerta de la Constitución: una república representativa, democrática y federal. (Krauze, 1994). Tras ganar las elecciones en 1911, Madero dio pie al único experimento de democracia plena en el México del siglo XX: los quince meses de su gobierno. México parecía haber encontrado un camino para transitar del orden porfiriano, basado en una legitimidad mixta (formalmente legal, sustancialmente tradicional), hacia una vida política basada en la sola legitimidad legal, democrática y moderna. Por desgracia, el golpe de estado contra Madero y su asesinato el 22 de febrero de 1913 cortaron de tajo esa alternativa (Krauze, 1994).

Tal como ocurrió al hundirse el orden colonial, estalló una nueva era de violencia social a cuyo frente aparecieron, como era natural, los imprescindibles caudillos (Krauze, 1994). En una primera etapa de confrontación entre los íconos revolucionarios, Venustiano Carranza logró imponerse sobre grandes figuras como Emiliano Zapata y Francisco Villa. “Desde luego la confrontación interna entre revolucionarios puede continuar *ad infinitum*, incluso dentro del grupo ganador que podría seguirse subdividiendo en interminables facciones. Así, Obregón se levanto contra Carranza, De la Huerta contra Obregón, Díaz y Serrano contra Calles, y más tarde Escobar” (Crespo, 1998).

Finalmente, las pugnas internas terminaron y se consiguieron establecer reglas de convivencia (ó conveniencia), cuando el grupo que detentaba el mayor coto de poder, logró un acuerdo que dio origen en 1929 a lo que se convertiría en los próximos setenta años en el partido oficial. Algunas de las ventajas aparejadas al nacimiento de este nuevo régimen, fueron que

"los regímenes revolucionarios trataron de satisfacer a los campesinos, quebrando el sistema hacendario y liberándolos del peaje por deuda, entregándoles tierras y permitiéndoles emigrar a las ciudades y a los nuevos centros industriales, aunado lo anterior a un fuerte desarrollo económico. Sin embargo, el precio a pagar por este desarrollo fue un precio político, sin duda, alto. La Revolución Mexicana creó un sistema *sui géneris* cuyas piezas centrales fueron el Presidente de la República y el Partido Revolucionario Institucional. Ambos sirvieron al Estado Nacional que, finalmente salvaría a México de la anarquía interna y de las presiones externas, logrando que el país se desarrollara en equilibrio, aunque al costo de posponer la democracia (Fuentes, 1992).

En este lapso podemos identificar claramente el vahído de los cuatro subsistemas, denotándolos con los pasajes más significativos de este periodo, que a su vez serán la estafeta en el relevo al siguiente periodo. Para la esfera económica, ninguna de las circunstancias detonaba la lucha armada, existía en este rubro una estabilidad macroeconómica. Variables como la tasa de crecimiento rondaba 2.9% en promedio, el tipo de cambio estaba alrededor de 2.08 pesos por dólar, la inflación era del 5% y para ese entonces el ingreso de un mexicano supera al de un japonés en 15% (Schettino, 2007). El deterioro observable de la época, en materia económica, fue el salario de los trabajadores de la administración pública, espacio que nunca demostró afecto por la insurgencia.

En cambio, el ámbito social palidecía, es decir, el gobierno padecía de amnesia en indemnizar el agravio social. En las zonas rurales, el hambre deambulaba en cada rostro, la esperanza había emigrado a quien sabe dónde, la ciudad era territorio prohibido no se tenía espacio para su inserción en este lugar, la avería se profundizaba. Pero no eran sólo los campesinos quienes sufrían la discriminación, aunque sí los que más la padecían, estaba una emergente clase media, instruida, con ganas de participar en la vida política del país pero incapaz de ser sumada al convoy político del país. La movilidad social no se percibía en

ese momento. Este par de circunstancias se conjugaran con otra más para catalizar el movimiento armado.

Para el caso de la arena política, es posible definirla en tres etapas la precedente a la Revolución, la revolucionaria y la posrevolucionaria. En la primera se exalta la *pax* porfiriana y el anquilosamiento de los años de Porfirio Díaz en el país, es cierto tiempo que contribuyó en la construcción del país después de una tambaleante era; sin embargo, nunca pudo construir y concertar los canales de sucesión del poder, siendo incuestionable su participación en la sublevación armada. En la segunda etapa, caracterizada por el alcance de la democracia, aunque de exhalación reducida, evidenció la necesidad de inclusión de toda la población en el devenir del país; más la turbulencia se apoderó de ella, se silencio la democracia y dio paso a una lucha por el poder más cruenta sin hallar reposo hasta llegar a la tercera etapa, donde se establecieron los mandamientos de la sucesión presidencial y el vencimiento del levantamiento armado como acceso al poder.

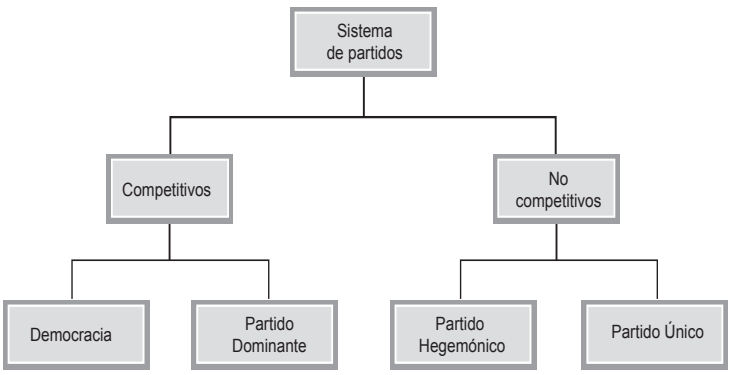
Si pudiéramos personificar los dos conceptos, el de transición democrática y el de movilidad social de este periodo, estos personajes serían por un lado Francisco I. Madero, quien por fin instalaba un gobierno democrático aunque aún seguía en deuda con la causa social. Y Emiliano Zapata, encarnando la causa pura, demanda una mejor calidad de vida para sus representados, los campesinos.

Es evidente que la modernización social no fecundó en este periodo de México. Sólo un subsistema alcanzaba su mayoría de edad, el económico; mientras el social y político, inmaduros, permanecieron impidiendo la consolidación de la modernización. Incluso podría pensarse en la extinción de estas estructuras, sin embargo no fue así, sobrevivieron e incluso algunas tomaron más fuerza en su redefinición.

La institucionalización del régimen priísta

Paradójicamente, la revolución terminaría por construir, durante los años treinta, un orden político no muy distinto al porfiriano, un nuevo y antidemocrático integrismo de Estado: el régimen de la "revolución institucional" que José Vasconcelos bautizó de modo perfecto: "porfirismo colectivo" (Krauze, 1994).

Este nuevo régimen, dio origen a uno de los aspectos peculiares que marcarían el desarrollo del país en todos los ámbitos, hasta finales del siglo xx. Está característica fue la de conformar un orden híbrido, que le permitía tomar a conveniencia características tanto de un régimen autoritario, como de un partido dominante. Este ventajoso arreglo recibe el nombre de partido hegemónico. Podemos definir a la hegemonía partidista "... como el ejercicio virtual de un monopolio político por parte de un partido, que sin embargo coexiste en el escenario político con partidos de oposición legalmente registrados. Comparte con los partidos únicos la evidencia de una vinculación orgánica con el Estado, lo que supone que éste brinda cuantiosos y decisivos recursos para la preservación del partido oficial (denominado así precisamente por su origen y carácter estatal). Además, ...presupone la existencia legal de partidos de oposición, aunque en realidad las condiciones en las que suceden los comicios y el ejercicio del poder no corresponden a las que prevalecen es las democracias auténticas" (Crespo, 1998).



Del grado de institucionalización que logre este régimen dependerá en buena medida su permanencia, si bien éste presentará un período de amplia estabilidad derivada de su legitimidad revolucionaria, es necesaria la construcción de bases firmes que permitan la perpetuación del monopolio político. Estas bases incluyen reglas formales e informales que regulan el acceso al poder, los participantes del juego, las facultades y las prerrogativas del patriarca de la familia revolucionaria, que permitirían fortalecer la hegemonía priísta.

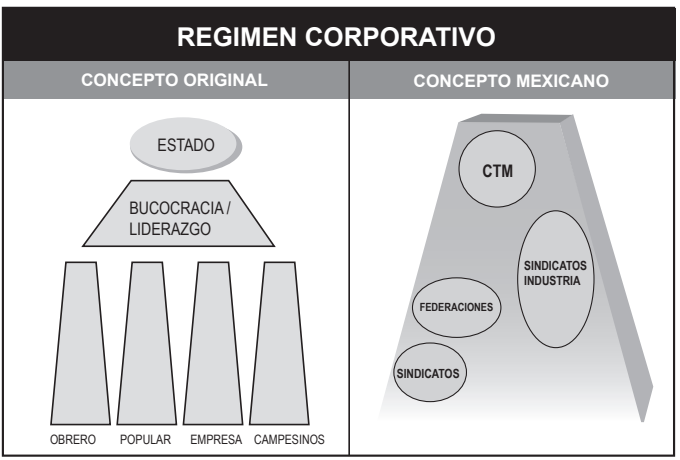
Entre los hechos que podemos distinguir como cimientos del edificio de la institucionalidad revolucionaria destacan la concentración del poder en la figura omnipotente del Presidente de la República, si bien la formalidad establecía un sistema democrático, republicano y federal, basado en un sistema tripartita de pesos y contrapesos entre el Congreso de la Unión, el Poder Judicial y el Ejecutivo. Otro elemento de gran importancia es el principio de no reelección que aunado a una de las reglas no formales de central importancia, la facultad del Presidente de elegir a su sucesor, pero exclusivamente dentro de los miembros del partido. Este hecho genera que "Ahora todo el poder es para el César, pero sólo durante un período sexenal no renovable. César no podía reelegirse, pero, en cambio, se reservaba el derecho de designar a su sucesor, el nuevo César, perpetuando, de esta manera, el sistema *ad-infinitum*" (Fuentes, 1992), ya que permitía movilidad y permeabilidad de las diferentes camarillas dentro del partido. Finalmente, las despolitización del ejército y su respectiva subordinación a la figura presidencial, permitió eliminar la posibilidad de que se buscara solucionar los conflictos internos por vías no pacíficas.

Otro factor digno de ser considerado es la cercanía con los Estados Unidos, que obligó al régimen a mantener aunque fuera cosméticamente el formato democrático.

El fortalecimiento de estas reglas al grado de que ninguno de los actores del juego político tuviera la posibilidad de pasar por encima de ellas, permitió al gobierno sentar las condiciones necesarias

para postergar la transición a la democracia adoptando un proceso de liberalización, que si bien tiende a la democratización, permite al monopolio de poder perpetuarse por un largo período al legitimar por medio de la formalidad democrática los procesos no competitivos que la caracterizan y paliar los inconvenientes que se le van presentando con una serie de medidas incrementales sumamente pragmáticas, resultantes de la flexibilidad que identifica a los regímenes de tipo hegemónico.

Es imprescindible el citar al corporativismo de Estado surgido en este tiempo y que para el caso mexicano sostuvo una metamorfosis de la concepción original. Conceptualizado como un régimen político autoritario organizado verticalmente desde el Estado mismo o bien aceptado por éste; interlocutor entre la sociedad y el Estado en el eco de las demandas sociales. Para México, se decía que imitaba a regímenes fascistas pasados. En la figura siguiente observaremos el concepto original *vs* el mexicano y denotaremos su desviación.



Y es en el periodo presidencial de Cárdenas, donde el concepto se define y prevalece durante el reinado priísta. Comenta Roger Bartra, “aprovechados con gran destreza por Lázaro Cárdenas

para dotar de una base económica y social firme a la estructura política de mediación no democrática que había comenzado a desarrollarse desde la época de Obregón". La estructura le permite al Estado mexicano impulsar la Reforma Agraria, o incluso nacionalizar la industria petrolera, "con un grado elevado de seguridad para su propia hegemonía y sin modificar la estructura no democrática del Estado" (Bartra, 1982).

Artificios similares al descrito anteriormente facilitaron el tránsito de una dictadura de partido durante más de 70 años. Krauze lo resume claramente "la verdadera esencia del sistema estaba en la cultura política tradicional, premoderna, de la mayoría de los mexicanos según la cual los políticos son dueños legítimos no sólo del poder, sino del país […] En suma, el sistema político mexicano no era una edición funcional y moderna de un modo muy antiguo de coordinar el poder" (Krauze, 1997).

Intentos arqueológicos por discípulos del anacrónico régimen en la actualidad evidencia la ineficiencia de tales manejos, aunque intenten disfrazarlos con matices de modernidad social en donde ya no es el corporativismo a usanza, sino la mezquina compra de voluntades a través de la ayuda económica "desinteresada".

Bien dicen que, como dicta la sabiduría popular todo por servir se acaba y una vez alcanzado el cenit del régimen comenzó el declive que iría poco a poco minando las mismas reglas que en sus principios lo consolidaron. Este proceso es curiosamente resultado del mismo empuje hacia la modernidad y el desarrollo económico abanderado por el régimen, mismo que inició según algunos especialistas a partir de los movimientos estudiantiles del 68, mientras que otros los sitúan en las reformas electorales de 1977, que detonaron la cada vez más pronunciada pendiente del fortalecimiento de la oposición.

Lo que caracterizó a este periodo fue la mudanza de equilibrios a desequilibrios y viceversa en los subsistemas. En lo económico, se incrementó el gasto público a partir de los años sesenta con la finalidad de instalar un Estado de bienestar, pero a partir del inicio

de la década de los ochenta el gasto fue insuficiente para seguir sosteniendo el modelo, la deuda empezaba a devorárselo. La interpretación que se tenía en los setenta era que el crecimiento económico de la posguerra había provocado, al menos en una parte, el deterioro en la distribución. La crítica enfatizaba que ningún otro gobierno latinoamericano había hecho tan poco por su pueblo, aunque sí había mantenido los salarios de sus sindicatos al ritmo de la inflación (Hansen, 1971). Era evidente la debacle, México sólo se dedicó a incrementar el gasto, pero no la recaudación.

El caso del problema de financiamiento del IMSS es muy ilustrativo de la forma que actuaba el régimen de la Revolución. En lugar de corregir las tasas que se cobraban a patrones y obreros, se redujo el pago a médicos, con la amenaza de que si no aceptaban los sustituirían (Vernon, 1963).

En el ámbito social no fueron menores los sobresaltos, pasajes de guerrillas rurales, una convocatoria estudiantil insistente en la satisfacción de demandas sociales y una movilidad social estancada fueron los matices de esta época. El tinglado de la Reforma Agraria y el Corporativismo no había funcionado, la primera ya sólo era símbolo decadente de la Revolución, representada por el levantamiento de Lucio Cabañas en armas en la sierra de Guerrero en donde atacaba al ejército, impartía justicia y secuestraba al precandidato a gobernador del estado. El estandarte, la resucitación de las demandas laborales y agrarias enterradas o aplazadas, en el camino de este régimen, a los más desprotegidos. Anterior a esto, una movilización estudiantil, el 68, un fenómeno popular, producto de esa crisis de conciencia política de la clase media. Una reacción estudiantil frente a un régimen político antiliberal y autoritario incapaz de crear espacios para generar movilidad social (Poniatowska, 1997). El régimen de la Revolución enmudeció ante la escena trágica del asesinato del movimiento, no existía argumento alguno que respaldará la legitimación del mismo. El heredero del periodo presidencial siguiente en su afán por congraciarse con el grupo herido a los sobrevivientes de esa sarracina, coopta a gran parte de este

grupo dentro de la administración pública. Falleció el movimiento y creó espacios ficticios de movilidad social que posteriormente serán derrumbados por las crisis económicas advenidas.

El claroscuro de la escena política no fue menos ameno. Al inicio la *pax* priísta delineaba la metodología para la sucesión al poder. Arrebataba el comportamiento bárbaro a la nueva clase política revolucionaria, y dejaba claro que la única vía al poder era la obediencia y servilismo al partido. Pero la maduración de la Revolución se enorgullece en el periodo de Lázaro Cárdenas, era el núcleo de convocatoria para la sociedad, en específico las clases obreras y campesinas a través de sus organizaciones. Pero está fue una alianza que jamás cobró la forma de un pacto escrito en la que se estipulara con exactitud las obligaciones y los derechos de los aliados y, sobre todo, el alcance mismo que la alianza tendría en el porvenir (Córdova, 1984).

En este periodo se identifica a la movilidad social como a la movilidad de origen político, puesto que, durante el régimen de la Revolución, los cambios sexenales efectivamente tenían repercusiones relevantes para el estatus social de aquellos a quienes la Revolución hacía justicia (Hansen, 1971). La "corporatización" tomaba un nuevo rumbo ante el panorama social y se realizaba a través de las universidades y el empleo burocrático que estaban íntimamente ligadas al bienestar del Estado autoritario. El panorama político se encrudece ante las crisis económicas; frases demagógicas como: *populismo tecnocrático* y *la administración de la abundancia,* ya dejaban de ser mercadológicas. Lo que hace que una nueva clase derrotará a los grupos políticos de antaño y aparecieran los tecnócratas, que después se enfrentarían en 1988 por las elecciones presidenciales que se verían empañadas por sombrío triunfo de la nueva clase política. Sin embargo, esta nueva clase política no estaba exenta de recibir reveses, y nuevamente la insurgencia armada se vitalizaba en manos del Subcomandante Marcos y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, un evento más que le diagnosticaba una muerte terminal al régimen.

Para el año de 1995, el régimen se desmoronaba ante la situación extrema de ilegitimidad. No sólo no había podido el régimen de la Revolución administrar bien en los años setenta en ese momento le era ajeno cualquier acuerdo. Se realiza una reforma electoral quitándole el proceso al gobierno y dejándolo a un nuevo instituto, el Instituto Federal Electoral, IFE. Lo que dejó maniatada a la maquinaria priísta para controlar la sucesión al poder. Era el prólogo de una muerte anunciada.

La modernidad social se colapso en los años setenta y nunca más pudo retomar su rumbo. Los tintes por establecer algo diferente al régimen autoritario existente se socavaban a la asfixia de los movimientos sociales armados del período. El destrone de la vieja clase política no evidenciaba ningún cambio al interior del aparato de gobierno simplemente se montaban la sinergia del mismo. Ahora se hablaba de una política de asistencia focalizada y con trasfondo electorero no había un cambio que nutriera las desangeladas promesas de justicia social. El acceso a un mejor nivel de vida era reservado únicamente para el círculo cercano al poder. Así, una nueva era de modernización social se postergaba.

Desinstitucionalización del régimen priísta, transición a la democracia y la vendetta de la movilidad social

Es necesario mencionar que si bien los hechos económicos de las últimas décadas tuvieron una inferencia de suma importancia en la vida política y social del país, ya que conforme creció el descontento por las cada vez más frecuentes crisis económicas, se generaban mayores disidencias del partido oficial. Uno de los principales vehículos que nos pueden ayudar a clarificar los cambios ocurridos durante el período de desintegración de las reglas formales e informales del PRI, son las diferentes modificaciones que sufrió la ley electoral, y que permitieron el paulatino decaimiento del partido oficial inversamente relacionado al fortalecimiento de la oposición.

El fortalecimiento de los partidos políticos ha sido consecuencia, motor y cauce para la transición democrática de México

impulsados por la incipiente sociedad civil. La democratización del país ha significado, sobre todo, construcción y consolidación de partidos políticos y, al mismo tiempo, han sido ellos los vehículos para la expresión de la pluralidad política real (Woldenberg, 2000).

Podemos dividir en tres vertientes las reformas electorales que se han hecho en el país:

a) **Etapa progresiva:** Ante la necesidad del régimen de mantener su formalidad democrática se vio en la necesidad, de ir paulatinamente dando una serie de concesiones que permitieran el fortalecimiento del sistema de partidos. El parteaguas de esta situación fue marcado cuando en los comicios de 1976 el partido oficial fue el único en la contienda por la Presidencia de la República. Lo que llevó a que en 1979 bajo el mandato del Presidente José López Portillo se llevara a cabo una reforma en la que la oposición ganó por un lado que se bajara el nivel de registro de los partidos, y por otro la adopción del sistema de representación proporcional.

b) **Etapa regresiva:** esta etapa la consideramos como un retroceso, ya que en la reforma de 1987 se incorpora la llamada "cláusula de gobernabilidad" que le permitía al partido de mayoría obtener el 50% + 1 de las curules en la Cámara de Diputados, generando un problema de sobre representación. La ruptura de una facción del partido encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas, resultado de la violación de una de las reglas fundadoras de la hegemonía del PRI, en la que se podía acceder al poder sólo desde dentro, llevó a que la siguiente reforma en 1990 trajera aparejados dos cambios de fundamental importancia, que buscaban recobrar la legitimidad perdida por el cínico fraude electoral de 1988: la creación del IFE, aunque aún con serias limitaciones, y la fórmula de integración del Congreso, en la cual se estipulaba un piso del 35%, para la cláusula de gobernabilidad. Sin embargo esta concesión tenía un precio muy caro,

ya que por cada punto por encima del límite se debían otorgar al partido dos posiciones dentro de la Cámara, resultando en una clara contra reforma, pero que para sorpresa de muchos, aun cuando representaba dar marcha atrás en la lucha por el fortalecimiento de la oposición, fue aceptada por el Partido Acción Nacional.

c) **Etapa democrática definitiva:** el nacimiento de estas reformas se vieron en buena parte obligadas por dos hechos sin precedente desde la institucionalización del régimen que evidenciaban su desgaste y su pronta pérdida del monopolio del poder. El primero de ellos fue romper con la regla de dirimir la lucha interna por el poder mediante vías no violentas, al ser asesinado el candidato oficial Luis Donaldo Colosio, esta violación a un estamento básico fue confirmada con el posterior asesinato del Secretario General del partido Francisco Ruíz Massieu. El otro hecho significativo fue la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, que si bien no era el primer movimiento de esta índole que surgía en el país, si fue el primero en ser ampliamente difundido por los medios y apoyado por los sectores de izquierda radicalizados por su marginación política.

La reforma de 1994 tuvo como principal enfoque una serie de modificaciones que permitieron un mayor fortalecimiento del IFE, y que tendieron a brindarle una mayor autonomía que se consolidó en la reforma de 1996, en este mismo año se modificó la fórmula de integración del Congreso, donde el partido mayoritario no podía ser sobrerepresentado más del 8%. Esta reforma sentó las bases para la transición democrática ocurrida en primera instancia cuando el partido oficial perdió la mayoría en el Congreso durante los comicios de 1997 y para su final desenlace con la alternancia de la presidencia en el 2000.

Sin embargo, existe una frase afortunada de Carlos Castillo Peraza sobre lo que realmente es este karma, “Pero la herencia más del régimen no era una organización, sino una mentalidad. El régimen se había hundido, pero la mitología

que se construyó para legitimarse seguía ahí, y no sólo en el PRI, en los sindicatos y organizaciones campesinas creados alrededor de él. El nacionalismo revolucionario seguía en 1997 tan fuerte como siempre, refugiado en ese pequeño priísta que todos tenemos dentro" (Castillo Peraza, 2006).

Finalmente, cruzado el umbral de la competencia democrática, nos encontramos en un período sumamente inestable. "Lo característico de las transiciones es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas. No sólo se hallan en flujo permanente sino que, además, por lo general son objeto de una ardua contienda; los actores luchan no sólo por satisfacer sus intereses inmediatos o de aquellos que dicen representar, sino también por definir las reglas y procedimientos cuya configuración determinará probablemente quienes serán en el futuro los perdedores y los ganadores" (O'Donnell; Schmitter, Crespo, 1999).

Lo que ahora nos resta esperar, es que, el país alcance la madurez política suficiente que nos permita consolidar la tan ansiada democracia y llevar una vida política "normal". "La normalidad se entiende, por tanto, como el momento en el que el desacuerdo básico entre los actores deja de existir y da lugar a un conjunto de nuevas reglas, acordadas y respetadas por esos actores" (Crespo, 1999). Y que nuestros principales actores políticos entiendan que el antónimo de autoritarismo no es democracia, sino ingobernabilidad. Sí, pero la ideología legitimadora se mantiene a pesar de la caída del régimen.

Sobre la movilidad social, no se generaron grandes cambios. En este periodo, la sociedad mexicana se reorganizó en una compleja estructura de clases y estratos sociales, donde amplios sectores con aspiraciones de ascenso han sido el resultado, pero también los impulsores en los cambios políticos, sociales y económicos. La clase media y baja afectadas por la prolongada crisis económica encontró en la informalidad la válvula de escape a los problemas económicos que aún persisten. El nuevo acomodo social lucha por consolidar un espacio propio, aun en

contra de quienes, favorecidos con las formas de pensar y actuar en el pasado, se resistan a ello. El papel protagónico que estos grupos sociales emergentes han jugado en los cambios que hoy están ocurriendo en las estructuras económica, política y social, es resultado de las oportunidades de educación masificada pero aún lejana de ser meritoria de un reconocimiento al ascenso en la escala social. Sin embargo, la consolidación de dichos cambios a futuro descansará más en una sociedad con una educación de alta calidad, que en la continuidad del proceso de crecimiento cuantitativo de la educación *per se*.

La movilidad alcanzada por estos grupos ha preparado el escenario para establecer las más sentidas reivindicaciones. Sin embargo, por ser individuos en ascenso, también es natural entender por qué se han convertido en sus principales críticos, sobre todo en el ámbito de las mejoras educativas por realizar. En este campo, su preocupación central se orienta a las acciones de vinculación, ausentes durante su formación profesional, que hubieran facilitado su inserción en el mercado de trabajo. Estos grupos han creado en México un consenso que coloca la cuestión educativa como un asunto ligado a los valores de igualdad, equidad y justicia que postula el artículo tercero constitucional, a cambio de que sea competitiva y de calidad (Dettmer, 1990). En consecuencia, enfrentan dos grandes retos: por una parte, disminuir la distancia entre aspiraciones y la realidad, y por la otra, lograr un cambio educativo que promueva la vinculación, la competitividad y la calidad.

En este contexto, el repudio a tantos años de protección e inequidad, ha permeado a estos grupos emergentes en partidarios e impulsores de la lucha por la democracia, pero sin reconocer el papel de la promoción gubernamental de abrir la economía y la sociedad. De esta manera, el principio electoral de la democracia en las urnas, es una concepción acotada y simplista y debe conciliarse con el sentido de bienestar individual y colectivo, sin que se pierda en el radicalismo frenético ni se mimetice nuevamente con el conservadurismo inmovilizador.

Conclusiones

No podemos satanizar los procesos autoritarios ni catalogar de bondadosos los democráticos.

Ambos procesos, autoritario y democrático, son formas de orden y cambio social. Es inexacto que la sociedad se congele bajo regímenes autoritarios y se movilice bajo regímenes democráticos. La sociedad se transforma en el mediano plazo, en unos y otros, bajo formas distintas, pero se transforma, crea las condiciones de su mantenimiento, destrucción o superación, según los casos. Incluso combina formas autoritario-democráticas, aunque parezca sin sentido (Delich, 2003).

Hoy día, socialmente, el *ethos* igualitario o integrativo no se confunde con el acceso, sino que se expresa en una demanda que define la igualdad de oportunidades a partir de la calidad con contenidos diversificados de los diversos bienes y servicios. Ello se da en muy diversos campos de la vida social, por ejemplo, en la educación, la salud, el trabajo, la información y toma de decisión. A su vez, equidad definida en términos de calidad igual, pero contenido diverso según la demanda, cuestiona las políticas mercantiles o de autorregulación en diversos ámbitos de la sociedad, y complejiza la labor del Estado y las políticas públicas (Gurrieri y Torres-Rivas, 1990). Políticamente, la participación se redefine hoy más en términos de representación, lo que cuestiona las formas tradicionales de organización social y política fundadas en la movilización.

El anhelo es el alcanzar la modernidad con base en una distribución digna, equitativa y proporcional a los esfuerzos, y por consecuencia vendrán la participación política y la fiscalización de los procesos democráticos. Para ello la educación, como vehículo sostenido de la "meritoriedad" social, tiene el gran compromiso de romper con tradiciones formativas ya obsoletas, de buscar sistemas educativos que estimulen la creatividad, desarrollen la disposición para el trabajo en equipo, profundicen el sentido de solidaridad social y propicien la participación política tolerante con las ideas contrarias (Dettmer, 1990).

El régimen de la Revolución Mexicana permitió a nuestro país una cierta paz social, pero a un enorme costo: el costo de no mejorar el nivel de vida de los mexicanos, no reducir los niveles de desigualdad, no cambiar la estructura social y no promover el desarrollo político (Schettino, 2007).

Bibliografía

Aguayo, Sergio. *"Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición",* Ed. Siglo XXI, México, 1997.

Bartra, Roger. "Campesinado y poder político en México", Ed. Era, México, 1982.

Bourgois, Philippe. "In Search of Respect: Selling Crack in El Barrio". Cambridge Univ. Press, USA, 1995.

Castillo Peraza, Carlos; "El porvenir posible. Obras selectas", FCE, México, 2006.

Córdova, A; "En una época de crisis (1928-1984)", en: La clase obrera en la historia de México", Ed. Siglo XXI, México, 1984.

Crespo, José Antonio. "*Fronteras democráticas en México: retos, peculiaridades y comparaciones";* Ed. Océano, México, 1999.

Crespo, José Antonio."*Fundamentos políticos de la rendición de cuentas";* Ed. Serie Cultura de la rendición de cuentas, Auditoria Superior de la Federación, México, 2001.

Crespo, José Antonio. "*Los Riesgos de la Sucesión Presidencial, actores e instituciones rumbo al 2000",* Ed. Centro de Estudios de Política Comparada, México, 1998.

Crespo, José Antonio. "*¿Tiene futuro el PRI? Entre la supervivencia democrática y la desintegración total".* Ed. Grijalbo, México, 1998.

Delich, Francisco. "Las condiciones sociales de la democracia", Escenarios alternativos, Argentina, 2003.

Detter, J. "Modernización educativa y cambio tecnológico", Examen, Año 2, No. 17, México, 1990.

Fuentes, Carlos. *"El Espejo Enterrado";* FCE. México, 1992.

Fukuyama, Francis. "The Latin American Experience", Journal of Democracy, Johns Hopkin University Press, Vol. 19, No. 4, USA, Octubre, 2008.

Gurrieri, A. y Torres Rivas. E. (coordinadores). "Los años noventa: ¿Desarrollo con equidad?", FLACSO- CEPAL, Costa Rica, 1990.

Hansen, R. "La política del desarrollo mexicano", Siglo XXI, México, 1971.

Krauze, Enrique. *"Siglo de Caudillos";* Ed. Fábulas TusQuets, México, 1994.

Krauze, Enrique. *"Biografía del poder; caudillos de la revolución mexicana";* Ed. Fábulas TusQuets, México, 1997.

Loaeza, Soledad. "La sociedad mexicana en el siglo XX", en México a fines del siglo, FCE, México, 1993.

Medina Peña, Luis. *"Porfirio Díaz y la creación del sistema político",* Documento de Trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económicas, (CIDE) México, 2002.

Poniatowska, Elena. "La noche de Tlatelolco", Ed. Era, México, 1999.

Schettino, Macario. "Cien años de confusión: México en el siglo XX", Ed. Taurus, México, 2007.

Trueba, Manuel. "La democracia genuina", Universidad de Buenos Aires, Argentina, 2003.

Von Mentz, Brígida. "Movilidad social de sectores medios en México. Una retrospectiva histórica: siglos XVII al XX", Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.

Woldenberg, José. *"La mecánica del cambio político en México*: *Elecciones, partidos y reformas";* Ed. Cal y Arena, México, 2000.

Zaid, Gabriel. *"Adiós al PRI",* Ed. Océano, México 1995.

Revista de Administración Pública

INAP

Género, educación y socialización: Una propuesta de políticas públicas con perspectiva de género

Guillermo de los Reyes Heredia*

I. Introducción

Históricamente México ha sido un país que ha tratado de estar a la vanguardia en las políticas educativas. Algunas de éstas han buscado incorporar visiones de género para lograr una ecuación en la que hombres y mujeres jueguen un papel equitativo. Desafortunadamente en la práctica no se ha logrado un pleno éxito en estas políticas. Una de las razones es debido a que muchas de esas políticas que sí incluían a la mujer, lo hacían de una manera desequilibrada, en vez de incluirla como una parte integral e independiente, era incluida como una parte complementaria y a veces subordinada.

En el presente ensayo se proponen y analizan varias propuestas para la creación de políticas públicas con perspectiva de género, la mayoría de ellas son dentro del ámbito educativo. El objetivo principal es lograr que se incorpore una perspectiva genérica dentro de las políticas públicas educativas a todos los niveles que representen los cambios que han ocurrido en México en los últimos diez años. De la misma manera se pretende

* Es actualmente profesor investigador de tiempo completo en la Universidad de Houston. Obtuvo su doctorado y una maestría en Etnología y Estudios Culturales Históricos con especialidad en México Colonial, en la Universidad de Pennsylvania. Asimismo, cuenta con una Maestría en estudios sobre Estados Unidos y una licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad de las Américas-Puebla. Sus publicaciones son en el área de género, sexualidad, sociedad civil, sociedades secretas y estudios culturales.

informar sobre la relevancia que tiene para un país el que la educación formal y la educación dentro de los hogares tengan una perspectiva genérica. Asimismo, se hará hincapié en la necesidad de crear políticas que erradiquen el analfabetismo tan elevado, especialmente entre las mujeres mexicanas. Esto contribuirá significativamente en un cambio educativo y se logrará que México esté a la vanguardia con los países más desarrollados y se erradique un problema sumamente serio como es el del analfabetismo.

II. Aclarando el terreno

Antes de hablar de políticas públicas y de procesos políticos es importante detenerse en un concepto de vital importancia como es el de género. Todo gobierno en el mundo tiene que tomar en cuenta este elemento al momento de desarrollar políticas públicas, México no es la excepción. La manera en que dicho concepto afecta cotidianamente a la sociedad es muy relevante, ya que las percepciones al respecto van a regular la manera en que cada ser humano, en este caso, cada mexicano va a entender e interpretar consciente o inconscientemente este término. Dichas percepciones van a influir en la toma de decisiones y la creación de políticas públicas.

La sociedad mexicana debe liberarse de la concepción tradicional de género, donde tanto lo femenino como lo masculino son entendidos como elementos naturales e inmutables. El estudio histórico del género nos muestra éste como una categoría analítica, la cual no es determinada por la naturaleza sino que es una construcción socio-cultural.[1]

En la colección de ensayos intitulada, *La construcción cultural de la diferencia sexual*, editada por Marta Lamas, una de

[1] Esta concepción "constructivista" –como se le ha llamado—de género ha sido planteada por estudiosos de diferentes partes del mundo como Michel Foucault. *The History of Sexuality: An Introduction*. Trad. Robert Hurley. Vol. 1. Tran. Robert Hurley. New York: Vintage Books Edition, March 1990. *The Use of Pleasure*. Trad. Robert Hurley. Vol. 2 of *The History of Sexuality*. Trad. Robert Hurley. New York: Vintage Books Edition, March 1990. *The Care of the Self.* Trans. Robert Hurley. Vol. 3 of *The History of Sexuality*. Tran. Robert Hurley. New York: Vintage Books Edition, March 1990. Jeffrey Weeks, *Sex, Politics and Society. The Regulation of Sexuality since 1800*, Longman, 1981. Judith Butler, *Gender Trouble.*

las estudiosas más prominentes en el área de género en México, aparecen una serie de artículos de suma utilidad para entender que el género es el resultado de una serie de procesos socio-culturales. Uno de los artículos de la autoría de Sherry B. Ortner y Harriet Whitehead resume eruditamente los nuevos enfoques con respecto a la manera de estudiar el género que los académicos proponen para el estudio de las sociedades. Este enfoque podría ser aplicado en el ámbito de las políticas públicas. Ortner y Whitehead argumentan que "lo que se asume como patrón de las relaciones entre hombres y mujeres son, entre otras, ideas que no reflejan simplemente 'datos' biológicos, ni se elaboran exclusivamente a partir de ese tipo de información; por el contrario, son en buena medida un producto de procesos sociales y culturales."[2] Esta definición nos muestra muy claramente que el género no puede ser determinado biológicamente, como los existencialistas venían argumentando por años. La perspectiva de género como algo biológico dictado por la naturaleza se ha venido transmitiendo principalmente en los hogares mexicanos, así como también en las escuelas primarias y secundarias. Fuera del ámbito académico y de los ámbitos profesionales especializados que estudian el género, hay muy poca conciencia de que los procesos culturales, históricos, económicos y sociales son parte de la construcción genérica.

Comprender el género desde una perspectiva constructivista nos ayudará a entender las diferencias genéricas de los seres humanos como construcciones sociales producto de

---

Feminism and the Subversion of Identity. New York and London: Routledge, 1990 (este libro se publicó en español con el título El género en disputa: El feminismo y la subversión de la identidad. México: UNAM y Paidós, 2001); *Bodies that Matter: On the Discursive Limits of "Sex"*. New York: Routledge, 1993; "Critically Queer." In *Playing with Fire: Queer Politics, Queer Theories.* Shane Phelan, Ed. New York, 1997. En México, una de las pioneras de esta nueva perspectiva de género es Marta Lamas. Véase *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*, México: UNAM/Porrúa, 1996. Véase también Marta Lamas. *Política y reproducción. Aborto: La frontera del derecho a decidir.* México, Plaza y Janés, 2001.

[2] Sherry B. Ortner y Harriet Whitehead, "Indagaciones acerca de los significados sexuales". Marta Lamas, ed. *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*. México: UNAM/ Porrúa, 1996, 128. Cabe mencionar que las ideas del género como algo biológico fueron reforzadas por los estudios de Talcott Parson publicados entre los años cincuenta y sesenta. Véase, Talcott Parson y Robert F. Bayles, *Family, Socialization and Interaction Process.* Free Press, Glencoe, IL, 1955.

una historia cultural. Esto ayudará a entender que la visión constructivista de género no es simplemente para diferenciar entre hombres y mujeres y clasificarlos, sino pretende que se les vea como sujetos que son resultado de procesos históricos, sociales y culturales.

Judith Butler define este proceso como un tipo de *dispositivos sociales* que construyen las estructuras culturales, jurídicas y sociales que regulan las maneras en que los seres humanos se desarrollan. Para la estudiosa estadounidense, el género es una cadena de actos repetidos los cuales se desarrollan dentro de un marco regulador dado, el cual con el tiempo se paraliza "para producir la apariencia de sustancia, de una especie natural de ser".[3] Butler propone que las ideas estáticas con respecto al sujeto masculino y femenino deben de subvertirse y cuestionar los mecanismos en que se han creado, especialmente para desmembrar la estructura patriarcal que ha servido como referente a la concepción de género en México. Asimismo, otras teóricas como Hill Conway, Susan C. Bourque y Joan Scott (esta última una de las pioneras de la inclusión del aspecto genérico en el área de historia) arguyen que "las razones para un cambio dentro de las normas sociales ya prescritas para el temperamento y la conducta sexuales son igualmente complejas, y los tipos sociales que de ello resultan no pueden entenderse como simples divisiones binarias o reflejos de las diferencias sexuales biológicas".[4] Es decir, estas estudiosas proponen que el género se vea más allá del marco heterosexual y del binarismo que ha causado las desigualdades más profundas a lo largo de la historia. Además de estas diferentes definiciones debemos complementar que el género, como dice Marta Lamas, "es una especie de 'filtro' cultural con el que interpretamos el mundo, y también una especie de armadura con la que constreñimos nuestra vida…De la lógica del género se desprende la actual normatividad (jurídica y simbólica) sobre el uso sexual y reproductivo del cuerpo, y puesto que dicha

[3] Judith Butler, *El género en disputa*, México: Paidós y UNAM, 2001, 67.
[4] Hill Conway, Susan C. Bourque y Joan Scott. "El concepto de género". En Marta Lamas, 1996, 23.

lógica se toma por 'natural' genera represión y opresión".[5] Esta perspectiva nos ayuda a entender que la "herramienta" género es indispensable para nuestra sociedad, y el entendimiento de ésta como lo que es contribuirá a la destrucción de prejuicios e ideas erróneas a este respecto.

Las discusiones anteriormente descritas sobre el concepto de género presentan una perspectiva de género que es aplicable a las políticas públicas. Varias décadas de estudio sobre el tema no han sido en vano, ya que muchas de estas ideas teóricas han sido puestas en práctica y son presentadas en este ensayo teniendo en mente el caso mexicano. Tampoco se pretende darles a leer a los ciudadanos y ciudadanas los libros de Bultler, Joan Scott, Simona de Beauvoir, Marta Lamas o Foucault, lo que se propone es que las personas que estén en puestos de tomas de decisiones y/o que tengan la capacidad de legislar y regular las políticas públicas estén informadas y actualizadas sobre lo que se está publicando al respecto para que se vea reflejado en las propuestas de políticas públicas[6].

Una vez que quienes tienen la capacidad de legislar y de crear políticas públicas estén bien informados sobre el tema, el siguiente paso sería analizar de una manera cualitativa y cuantitativa, cuál es la percepción que se tiene en México sobre el género sexual. Debido al proceso de socialización con respecto al género que se ha tenido en México y la asimetría que dicho proceso ha sufrido desde la creación del Estado mexicano se puede anticipar que hay una visión de un sujeto masculino sobre un sujeto femenino debido a la concepción darwiniana que se tiene del género en la cual se ve al hombre biológicamente superior a la mujer.

[5] Marta Lamas, 1996, 18.

[6] Sobre este aspecto, un acercamiento entre las personas que formulan las políticas públicas y los académicos y académicas podría ser algo productivo. Varias instituciones académicas en México como la UNAM, el Colegio de México, la Universidad Metropolitana, entre otras tienen centros dedicados a los estudios de género que podrían ser de gran ayuda y podrían colaborar con quienes tienen que crear las políticas con perspectiva de género.

III. Políticas públicas con perspectiva de género

Muchas veces, aunque el Estado haya tratado de cubrir los huecos de la desigualdad genérica, el imaginario social mexicano todavía promueve una socialización en la que el hombre y la mujer tienen dos niveles diferentes, y no precisamente niveles de diferencia genérica por los diferentes factores que influyen en cada individuo, sino diferencias de inequidad. Por tal motivo, una propuesta es establecer un diálogo entre Estado, organizaciones no gubernamentales (ONGs), la sociedad civil y la sociedad misma (se tomaría el núcleo familiar como el representante de la sociedad). Dicho diálogo promovería una visión consistente sobre la participación de los hombres y las mujeres en la sociedad. Asimismo, ayudaría a erradicar las visiones estereotipadas de los géneros y por consiguiente, las políticas públicas tendrían que considerar la igualdad de los géneros en todo momento. Cabe mencionar que no entendemos por igualdad que al hombre y a la mujer se les vea como entes idénticos. El tratar de verlo desde una igualdad absoluta sería perder el tiempo. Lo que se tiene que hacer es ver las maneras en que se puede compensar dicha desigualdad, haciendo la relación e interacción más equitativa.

La cuestión de la igualdad genérica ha sido discutida ampliamente en los países industrializados. Tanto en Canadá, Estados Unidos como en los países de la llamada Europa Occidental, podemos percatarnos de una serie de discusiones y propuestas que han tratado de resolver las desigualdades. Tales propuestas han tenido diferentes grados de éxito. De acuerdo a la crítica especializada el caso sueco ha sido el más exitoso. De esta manera, las políticas públicas iniciadas en Suecia hace cuatro décadas (aunque fueron plenamente desarrolladas en los años ochenta) han sido el modelo a seguir. Los suecos desarrollaron una serie de políticas públicas que daban a todos los individuos la oportunidad de participar igualitariamente en las escuelas, lugares de trabajo, en la comunidad y en la familia. A esta política se le dio el nombre de “Jamstalldhet”, que en México se ha traducido como “políticas públicas con perspectiva de género”.

Una de las primeras prácticas que implementaron fue la de que los talleres de mecánica y cocina fueran obligatorios para ambos sexos; para impedir la típica visión de las mujeres en la cocina y los hombres en los talleres mecánicos. Estas políticas han contribuido notablemente a la desaparición de estereotipos genéricos en la sociedad sueca y otros países que las han aceptado.

Obviamente, no se puede copiar un modelo de un país y tratar de implementarlo idénticamente en otro. En el caso de México, se han intentado implementar políticas públicas siguiendo un modelo parecido al sueco. Estas políticas conocidas como "políticas públicas con perspectiva de género" conciben las características específicas de hombres y mujeres para tomar en cuenta qué es lo que cada uno de ellos necesita según su situación particular y según la manera en que se afecte su función genérica. Dentro de esta perspectiva se toman en cuenta los roles socio-económicos que los individuos tienen en la sociedad, lo cual va a dar como resultado una política más equitativa.

1) Propuestas en materia educativa: la socialización

Una propuesta que se puede aplicar al caso mexicano con respecto a políticas públicas con perspectivas de género sería la de la socialización por medio de la educación. De acuerdo con el conocido antropólogo estadounidense Clifford Geerz, la educación es uno de los agentes de socialización política, la cual es dada al individuo desde temprana edad, tanto de tipo formal como informal [7]. Por ello si desde la infancia se le empieza a educar al infante en términos no binarios, ni extremistas se puede tener un mejor resultado. Se debe de hablar con los niños y niñas en términos menos excluyentes y tradicionales para evitar que se creen los estereotipos como por ejemplo, "los niños, visten de azul y juegan con carritos" y las niñas, "visten de rosa, juegan con muñecas y son delicadas". Estas construcciones de género que se han querido erradicar ya que se les ve como polarizantes, todavía continúan teniendo gran influencia en la sociedad mexicana. Dejar de polarizar y promover las cualidades del

[7] Clifford Geertz. *The Interpretation of Cultures*. New York: Basic Books, 1973.

infante de una manera más global es lo que aquí se propone. De esta manera, el infante va a poder valorar y experimentar su entorno, el cual permitirá que no haya una polarización, ni una binarización extrema.

Este tipo de modelos socializadores se podrían implementar por medio de campañas televisivas que ayuden a los ciudadanos a entender que las diferencias biológicas de hombres y mujeres no son lo más importante, especialmente a temprana edad cuando los niños y las niñas no observan ninguna diferencia genérica entre ellos. A simple vista, ésta quizás parecería una propuesta que va contra la "tradición mexicana" o con el imaginario católico mexicano, el cual define muy drásticamente la diferencia entre los sexos. Sin embargo, esa "tradición mexicana" es la que ha contribuido a la situación tan desigual que se vive en México. De hecho, todo aquello que no sigue el modelo heteronormativo patriarcal, pasa a segundo o tercer plano. Un ejemplo de que las campañas modernizadoras pueden contribuir a un cambio sustancial, se puede observar en la campaña que fue implementada unas décadas para detener la explosión demográfica por medio de la planificación familiar. En un principio se temía que una campaña que promoviera el control de la natalidad (en otras palabras, el uso de anticonceptivos) iba a ser contraproducente en México debido a que la religión católica (que es mayoritaria) no acepta el uso de medios anticonceptivos. Sin embargo, el éxito de la campaña, "la familia pequeña vive mejor", muestra lo contrario. Después de una labor titánica, con una campaña bien pensada en la cual, se estudiaron los valores mexicanos como la familia y su importancia en la sociedad, en vez de hacer una campaña que abiertamente dijera "use anticonceptivos para no tener hijos", lo cual se podría leer como un atentado contra ese valor tan importante en México como es la familia, se decidió decir que la familia es buena, y si es pequeña, es aún mejor. Esta campaña logró reducir la explosión demográfica en México y hoy por hoy tenemos que hay 3.1 hijos por familia en el país.

2) Socialización en las aulas educativas

Además de las campañas sociales, sería importante revisar los libros de texto de primaria y secundaria, en los cuales se aprende que la historia ha sido escrita por hombres; los grandes artistas son varones y los eruditos y científicos, también son miembros de este sexo. Nuevas metodologías han sido desarrolladas para el estudio de la historia, la literatura y otras disciplinas. Estas nuevas metodologías muestran que la razón por la que los hombres tenían un mayor protagonismo fue por la cuestión histórica, ya que los varones tuvieron mayores oportunidades. Esta nueva perspectiva se podría añadir en los libros de texto, de esta manera los estudiantes podrán reconocer que las mujeres no tenían acceso a la educación, ni las posibilidades de contribuir como lo hicieron los hombres. Esto ayudaría a crear una conciencia de solidaridad entre los estudiantes y las estudiantas, lo cual, ayudaría a fomentar un entendimiento de los géneros.

En resumen, reconocer las cualidades y logros de los grandes hombres es importante, pero no olvidándose que las mujeres a pesar de las dificultades y vicisitudes que han tenido a lo largo de la historia, han logrado dejar huella. No se trata de poner a uno sobre el otro, sino de equilibrar los logros de los individuos para que los estudiantes tengan ejemplos a seguir de ambos géneros y no sólo del llamado “sexo dominante”.

3) Socialización fuera de las aulas

Otra política pública con perspectiva de género con respecto al proceso de socialización sería la formación de equipos deportivos mixtos a nivel primaria, secundaria y preparatoria. Esto permitiría una mayor interacción entre los diferentes participantes y se podría apreciar que hay tanto hombres buenos en gimnasia como mujeres en fútbol. No necesariamente desaparecer los equipos deportivos que son exclusivamente de hombres o de mujeres, sino promover la diversidad en la cual tanto hombres como mujeres tengan la posibilidad de practicar deportes en un mismo equipo e interactuar entre ellos. Esto

contribuiría enormemente a la desaparición de estereotipos, en los cuales se ve a ciertos deportes como exclusivamente femeninos y a otros como sólo masculinos o como los miembros de un género como los fuertes o los buenos y otro como las menos hábiles o las débiles.

Además del ámbito deportivo es sumamente importante crear políticas públicas con perspectiva de género en el ámbito de las profesiones. Lo cual puede ponerse en práctica con campañas para concienciar a los estudiantes desde que están en la secundaria, para que no consideren que algunas profesiones son exclusivamente para hombres o sólo para mujeres. La idea de la mujer que va a ser mantenida por un hombre y que el hombre tiene que ser el máximo apoyo familiar son tabúes que se deben desmantelar. En un Estado laico como es el mexicano, donde el divorcio es una opción, es importante que se tomen cartas en el asunto y que también se considere a las mujeres como posibles fuentes de ingreso en una familia, y que quede claro que tanto un hombre como una mujer pueden proveer el ingreso principal para su vivienda. Hoy por hoy, hay muchos casos de divorcios donde las mujeres se quedan desamparadas porque no están preparadas para mantenerse o mantener a su familia.

Esto ayudará no sólo a la creación de empleos diseñados tanto para hombres como para mujeres con salarios que sean equivalentes y que éstos no tengan nada que ver en la cuestión genérica. Actualmente, el promedio salarial de las mujeres es de 30% menor que los varones. Esto es por la gran tradición de que los hombres son el apoyo principal en el hogar, pero al ver que la sociedad se está transformando a pasos agigantados, es necesario que se empiecen a dar los cambios de fondo y no sólo como parches para cubrir los errores. Por ello es que se ha propuesto el proyecto de socialización educativa como política pública con perspectiva de género[8].

[8] Véase Susan Wendy Parker y Claudia Pederzini. "Gender Differences in Education in Mexico". Working Papers in Education, World Bank, 1999.

4) Género y lenguaje

Otro aspecto importante es el de la lengua. No es un secreto que la lengua española es sexista, tampoco es un secreto que los legisladores y políticos no pueden cambiarla directamente. No obstante, si pueden proponer cambios y exhortar a los reguladores del lenguaje para que se continúen los cambios lingüísticos. Las políticas públicas y las campañas para tener una lengua más igualitaria es un aspecto aparentemente poco importante, sin embargo, pueden tener un impacto significativo en el incansable camino por la equidad.

Todavía hay personas que para referirse a mujeres de cierta profesión dicen, "la abogado" o "la ingeniero" y la justificación es que así lo especifica la Real Academia de la Lengua Española. Otro ejemplo más complicado es el de "poeta" y "poetisa", hoy en día, una mayoría de las mujeres escritoras de poesía se autollaman, poetas. Por consiguiente, por qué no promover el uso de la palabra poeta para referirse a los poetas o a las poetas y palabras como ingeniera, abogada, científica, médica, etcétera. Las feministas en los países de habla hispana están haciendo mucho cabildeo para que se disminuya el sexismo dentro del lenguaje, por tal motivo es menester que los legisladores y las legisladoras apoyen este esfuerzo. Una manera de iniciar el cambio es usando esta terminología en los procesos de desarrollo de políticas públicas. En los últimos años se ha tratado de dirigirse cada vez menos en la forma masculina general (la cual se argumenta que es la forma neutra) al referirse a un grupo de hombres y mujeres, por otro lado, la única manera en la que se usa sólo la forma femenina es si son únicamente mujeres. Si los niños y niñas empiezan a ser conscientes de esto desde temprana edad, lograremos un gran avance en este rubro.

5) Género y alfabetización

También dentro del marco educativo entra la cuestión de alfabetización. Los estudios muestran que "los procesos mentales de codificación y descodificación de símbolos y significaciones no son difíciles por si mismos como es el responder por el enorme número de personas que no pueden desarrollar las habilidades de leer y escribir. Sería más correcto ver la alfabetización como una manifestación de distribución poco equitativa de poder y recursos en la sociedad"[9]. Como lo dice Stromquist, el analfabetismo es un problema que está directamente relacionado con la mala distribución de la riqueza y las oportunidades ofrecidas para aprender a leer y escribir. Por ejemplo, la mayoría de las personas analfabetas se encuentran en lugares rurales o urbanos marginados. Las mujeres son las que sufren más este problema por las pocas oportunidades que se les brindan.

Por otro lado, las personas que no hablan español como primera lengua son víctimas también de este problema. Por consiguiente el analfabetismo no ocurre por casualidad, sino es típicamente algo que sufren las personas de pocos recursos y marginadas. Los que no tienen acceso al poder son típicamente las víctimas de esta desigualdad. Las mujeres son las que sufren mayormente este problema por ser doblemente discriminadas, tanto por la cuestión socioeconómica, como por la cuestión genérica. Aún peor es para las mujeres indígenas que no hablan español, ya que por ello sufren una triple discriminación. Tratar de resolver este problema endémico debe ser una de las prioridades dentro de las políticas públicas con perspectiva de género.

Las investigaciones de los economistas y de otros científicos sociales muestran que en las últimas décadas, las sociedades donde las mujeres han tenido mayores oportunidades logran un nivel de desarrollo más rápido. A mayor educación tenemos como resultado menor número de hijos por familia, menor índice

[9] Nelly Stromquist. "Women and Illiteracy: The Interplay of Gender Subordination and Poverty". *Comparative Education Review*. Vol. 34, No. 1, 1990: 95-111.

de mortalidad infantil, matrimonio a una edad más tardía (lo que reduce el índice de divorcio y el abuso doméstico), mejor salud para los hijos e hijas y se fomenta la educación de éstos.[10] Es muy importante que los programas de alfabetización tengan perspectiva de género, ya que de otra manera, se estaría repitiendo el modelo tradicional en el cual tendríamos una división inequitativa dentro del área laboral.[11]

Además de crear programas de alfabetización para la mujer, o mejor dicho, reformular los programas de alfabetización, también se deberían de reforzar los programas que fomenten la educación de las mujeres a todos los niveles. Theodore Shultz menciona que hay muy pocos estudios dedicados al análisis de las consecuencias de la promoción de las mujeres en educación y de las mujeres que vuelven a las aulas educativas.[12] Quizás fomentar el estudio de este problema podría ayudar a quienes hacen las políticas públicas a tener mejores argumentos para apoyar estas campañas.

Las mujeres con mayores niveles de educación ayudarían a acabar con la subordinación que existe en México de la mujer hacia el hombre. Esta subordinación no sólo es un problema social, sino también político y económico. Los modelos patriarcales que quizás no describan a la mujer como un cero a la izquierda, sí la definen como individuos que dependen del hombre y que a su vez lo complementan. La idea de las mujeres como esposas y madres que deberían quedarse en el hogar es necesario redefinirla y reinterpretarla. Esto no quiere decir que las mujeres dejen de ser madres o de ser esposas, sino que se redefina su rol para que dejen de considerarse sujetos subordinados al varón. Una educación global contribuiría

[10] Véase Stromquist, 97; Susan Cochrane, *Fertility and Education: What Do We Really Know?* Baltimore: John Hopkins University Press, 1979.

[11] Un estudio de Samora Gaborone, critica algunas políticas creadas por organismos Internacionales que proponen una alfabetización igual para hombres y mujeres. En su estudio de casos de Bostwana se dio cuenta que los programas de alfabetización incluían cursos y talleres relacionados con cuestiones domésticas, sin preparar a la mujer en el ámbito laboral, lo cual promovía la desigualdad. Samora Gaborone. "Gender and Literacy: The Case of Botswana. Trabajo presentado en el simposio de "Women and Literacy", Estocolmo, Suecia, Junio de 1989.

[12] Theodore Shultz. *Return's to Women's Education.* Washington, DC: World Bank, 1989.

notablemente a la destrucción de estereotipos, al control de la mujer de su sexualidad y a muchos otros aspectos que son prácticas coloniales y decimonónicas que deben de erradicarse. Por ejemplo, la idea de la virginidad, la penalización del aborto, la movilidad femenina, son sólo algunos de los ejemplos que muestran que todavía en la sociedad mexicana, a pesar de los grandes esfuerzos de muchas ONGs, el gobierno mismo y algunos miembros de la sociedad civil, ven a la mujer como ente subordinado. Una posible solución es reforzar la educación en todos sus niveles redefiniendo el papel de la mujer y del hombre.

Un estudio de Kathleen Rockhill sobre mujeres hispanas en Estados Unidos (mayoritariamente mexicanas) muestra que había una gran cantidad de mujeres que no aprenden inglés, no sólo porque en sus países de origen no han tenido una educación formal, sino porque los esposos o parejas no las dejan aprenderlo. Parte de esto se debe a que no las dejan salir de la casa para tomar las clases.[13] De hecho, incluso a mujeres que trabajan fuera del hogar, los esposos no les permiten estar fuera de la casa en horas de descanso (obviamente esto es el resultado de un estudio parcial, aunque no está muy alejado de la realidad). Esto nos muestra claramente un ejemplo de la subordinación esperada de la mujer hacia el hombre y el control de los maridos sobre ellas, muchas veces a pesar de que ellas fueran el sustento económico del hogar. Por ello, es necesario que se creen las políticas que cambien estas dinámicas, lo cual, contribuirá a impulsar una equidad en la cuestión genérica y resolvería muchos problemas de índole socio-económica, asimismo, crearía un mejor estilo de vida.

El problema de muchos de los proyectos gubernamentales de educación para mujeres es que no se piensa en la mujer trabajadora, típicamente se le considera sólo como madre o esposa potencial. Asimismo, las mujeres necesitan no sólo educación que las haga entender y descifrar los mensajes

[13] Kathleen Rockhill. "Gender, Language, and the Politics of Literacy". *British Journal of Sociology of Education* 8, no. 2 (1987): 7-36.

impuestos por la sociedad patriarcal, sino también necesitan acceso al conocimiento, así como a las posibilidades de hacer propuestas y la información necesaria para emanciparse. Las ONGs han sido un buen contrapeso en muchas áreas en las que la hegemonía patriarcal no ha permitido el desarrollo pleno de ciertos sectores. Se han propuesto modelos alternativos que ayudan a la mujer a desarrollarse más plenamente y le dan los conocimientos y herramientas para lograr una agencia política, algo que es sumamente necesario para la mujer. (También es necesario ver a las mujeres como ciudadanas, sin pensar en que son madres o esposas. A los varones no se les mide bajo la mira de la paternidad o su estado civil.) En resumen, algunos cambios importantes observaremos si se logra una mayor educación en la sociedad: 1) el mejor entendimiento de las dinámicas familiares; 2) la creación de programas efectivos para mujeres en diferentes áreas, 3) mayor equidad dentro del ambiente político, social y profesional.

IV. A manera de conclusión

Aunado a un cambio radical educativo, tendrán que crearse otras políticas que contribuyan a un nuevo estilo de vida equitativo. Un ejemplo de una política pública con perspectiva de género es la de proponer que tanto el hombre como la mujer deberían de tener un tiempo razonable en el periodo anterior o posterior a una maternidad o paternidad. Comúnmente, sólo se le da a la madre este tiempo, sin embargo, si se le da también al padre, éste podría ayudar a la madre en el proceso de crianza del recién nacido. También redefiniría el concepto de paternidad, haciendo partícipe al padre en el desarrollo de sus hijo(s) e hija(s). La creación de guarderías y centros de cuidado de niños, así como escuelas primarias y secundarias, dentro de áreas estratégicas, favorecería mucho a las parejas con hijos e hijas. Es innegable que la mujer en los últimos veinte años se ha incorporado a la fuerza laboral en México, es por ello que es necesario crear instituciones que apoyen a las madres trabajadoras con el cuidado de sus hijos. El rol que tenía la familia extendida de apoyo para cuidar a los nietos, sobrinos y

demás se está transformando. Por consiguiente, se deben de crear políticas públicas que se adecuen a los cambios radicales de la sociedad.

En México ha habido importantes cambios en este aspecto, por ejemplo, hasta los años noventa sólo los hombres podían incluir a su esposa desempleada en el seguro social, sólo ella podía tener prestaciones como ésta. Hoy por hoy, también la mujer trabajadora puede incluir a su esposo desempleado. Esto nos muestra que la sociedad mexicana y sus gobernantes deben de estar muy conscientes de los cambios que el siglo XXI trajo consigo.

Las nuevas tecnologías y las prácticas relacionadas con ellas no van a desaparecer, es más tendrán transformaciones que se alejarán cada vez más de los modelos tradicionales, por ello no podemos quedarnos cruzados de brazos esperando a que los cambios se hagan cuando se tenga la presión de realizarlos, es importante planear a futuro. Es necesario adivinar qué cosas nuevas van a surgir y que políticas públicas son necesarias para la sociedad. La educación de la sociedad puede ser un buen elemento que nos ayude a adivinar y a prevenir estos cambios y a su vez, ayudará a crear políticas públicas adecuadas. Una sociedad educada contribuirá a un verdadero desarrollo que transformará positivamente nuestra sociedad logrando una equidad y un equilibrio que garantizarán desarrollo, paz y bienestar social.

Bibliografía

Butler, Judith. *Gender Trouble. Feminism and the Subversion of Identity*. New York and London: Routledge, 1990. (*El género en disputa*. Trad. Mónica Mansour y Laura Manriquez. México: Paidós y UNAM, 2001).

_____. *Bodies that Matter: On the Discursive Limits of "Sex".* New York: Routledge, 1993.

Cochrane, Susan. *Fertility and Education: What Do We Really Know?* Baltimore: John Hopkins University Press, 1979.

Conway, Hill. Susan C. Bourque y Joan Scott. "El concepto de género". *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual.* Marta Lamas, ed., PUEG-Porrúa, 1996, pp. 21-23.

Foucault, Michel. *The History of Sexuality: An Introduction*. Trans. Robert Hurley. Vol. 1. Trad. Robert Hurley. New York: Vintage Books Edition, March 1990.

_____. *The Use of Pleasure*. Trans. Robert Hurley. Vol. 2 of *The History of Sexuality*. Trad. Robert Hurley. New York: Vintage Books Edition, March 1990.

_____. *The Care of the Self.* Trans. Robert Hurley. Vol. 3 of *The History of Sexuality*. Trad. Robert Hurley. New York: Vintage Books Edition, March 1990.

Gaborone, Samora. "Gender and Literacy: The Case of Botswana. Trabajo presentado en el simposio de "Women and Literacy", Estocolmo, Suecia, Junio de 1989.

Geertz, Clifford. *The Interpretation of Cultures*. New York: Basic Books, 1973.

Lamas, Marta, ed. *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual.* México: PUEG/UNAM-Porrúa, 1996.

_____. *Política y repoducción. Aborto: La frontera del derecho a decidir.* México: Plaza y Janés, 2001.

Ortner, Sherry B. y Harriet Whitehead, "Indagaciones acerca de los significados sexuales". *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*. Marta Lamas, ed. México: UNAM/ Porrúa, 1996, pp. 127-179.

Parker, Susan Wendy y Claudia Pederzini. "Gender Differences in Education in Mexico". *Working Papers in Education*, Washington, DC: World Bank, 1999, pp. 1-44.

Parson, Talcott y Robert F. Bayles, *Family, Socialization, and Interaction Process.* Glencoe, IL: Free Press, 1955.

Kathleen Rockhill. "Gender, Language, and the Politics of Literacy". *British Journal of Sociology of Education* 8, No. 2 (1987): pp. 7-36.

Shultz, Theodore. *Return's to Women's Education.* Washington, DC: World Bank, 1989.

Stromquist, Nelly. "Women and Illiteracy: The Interplay of Gender Subordination and Poverty". *Comparative Education Review*. Vol. 34, No. 1, 1990: 95-111.

Weeks, Jeffrey. *Sex, Politics and Society. The Regulation of Sexuality since 1800*, Longman, 1981.

Revista de Administración Pública

INAP

América Latina y México. Administración Pública y Gobernanza*

Javier Barros Valero**

I. Perfil de América Latina

Parece conveniente actualizar algunos datos básicos acerca de América Latina que den cuenta de su dimensión y su peso específico en el mundo de hoy. El sub-continente abarca una geografía de veinte millones de kilómetros cuadrados –la octava parte de la superficie global total– y se compone de una veintena de Estados que albergan una población de 560 millones de habitantes o poco más de 8% del total mundial.[1] La región cuenta con la mayor reserva de tierra cultivable del mundo y posee alrededor del 8.5% de las reservas probadas de petróleo mundiales.[2] De acuerdo con algunos analistas financieros, las dos mayores economías regionales, Brasil y México, estarán entre las seis más grandes del mundo junto con China, Estados Unidos, India y Japón, para el año 2050.[3]

*Intervención en el Panel sobre Latinoamérica. IIAS, Conferencia 2009. Historia y futuro de la construcción de naciones. Helsinki. 7-11 de julio de 2009.

** Vicepresidente para Asuntos Internacionales del INAP.

[1] World Bank, cifras estimadas del 2007. Disponible en: http://web.worldbank.Org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/Q,,contentMDK: 20535285~menuPK:1390200~paqePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239 419,00.html

[2] Michael Reid, The Forgotten Continent. The battle for Latin America's soul. Yale University Press. 2007.

[3] Goldman Sachs, Dreaming with BRIC's: The Path to 2050. Disponible en: http://www2.goldmansachs.com/ideas/brics/book/99-dreaming.pdf

La fuerza cultural de América Latina es muy notable. Es la cuna de grandes civilizaciones, como la maya, la azteca y la inca. Su legado, junto con el que recibió del mestizaje a partir de la conquista y durante la colonización por parte de España y Portugal, ayuda a explicar el cuantioso patrimonio cultural de la región. El área ha aportado 15 premios Nobel[4] y tiene inscritos 124 sitios en la Lista del Patrimonio Mundial que auspicia la UNESCO.[5] La lengua predominante, el español, es la cuarta más hablada en el mundo, sólo detrás del chino (mandarín), el inglés y el hindi. El español ocupa hoy el segundo lugar como la lengua extranjera más estudiada en el mundo, detrás tan sólo del inglés.[6]

Sin embargo, no todo es alentador. El promedio de escolaridad es solamente de siete años y es la región que acusa la distribución del ingreso más desigual del mundo. Aproximadamente un tercio de la población de América Latina y el Caribe vive con menos de $2 dls. diarios; y aunque la magnitud de la pobreza se redujo en el decenio de 1990, el número de pobres aumentó y la tasa de indigentes es todavía más alta que en la década de los años 80.[7]

El Producto Interno Bruto de Latinoamérica asciende a 4.4 mmm *(trillions)* de dólares a precios corrientes de 2008.[8] Como proporción del PIB mundial, ello representa 7% del total y 23% del PIB de la Unión Europea, el mayor del planeta. Las exportaciones de la región representan alrededor del 5.6% del total mundial.[9]

[4] Página oficial de la Fundación Nobel. Disponible en: http://nobelprize.org/
[5] Página oficial del World Heritage Centre. Disponible en: http://whc.unesco.org/
[6] Instituto Cervantes, El español en el mundo, anuario de 2006-2007, El valor de la lengua, por César Antonio Molina, Director del Instituto Cervantes.
[7] CEPAL, Panorama social de América Latina 2008, página oficial de la CEPAL. Disponible en: http://www.eclac.org/cgi- bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/34732/P34732.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl &base=/tpl/top-bottom.xsl
[8] IMF World Economic Outlook Database (October, 2008). Disponible en: http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/20Q8/02/weodata/index.aspx
[9] CIA-The World Factbook 2009. Disponible en: https://www.cia.gov/librarv/publications/the-world-factbook/index.html

La producción petrolera de América Latina es una de sus fortalezas: aproximadamente el 12% de la producción petrolera actual (2008) proviene de la zona. México produce por sí solo el 4.09% del total mundial; Venezuela es el segundo productor de la región con 3.1% de la producción mundial, y Brasil ocupa la tercera posición con 2.6%.[10]

Actualmente, América Latina y el Caribe son el destino de poco más del 8% del turismo internacional.[11]

En 2008, la inversión extranjera directa destinada a América Latina y el Caribe alcanzó un nuevo récord histórico a pesar de la crisis financiera y económica mundial. La región recibió, excluidos los centros financieros, 128 mil millones de dólares, una mejora de 13% respecto del récord alcanzado en 2007. Este resultado es aún más notable si se considera que las corrientes de IED a nivel mundial cayeron un 15% en el mismo período.[12]

En cuanto al nivel de competitividad de la región, éste sigue siendo decepcionante en muchos aspectos. Según el reporte mundial de competitividad del World Economic Forum, de un total de 134 países el mejor ubicado es Chile, en la posición 28. México se ubica en la posición 60 y Brasil en la 64. Sin embargo, todos los países del área han descendido en la clasificación de competitividad desde el año 2004.[13]

La penetración de la Internet en América Latina, un requisito fundamental para la productividad y la competitividad de la economía, alcanza el 30.1% de la población. Ésta la coloca por encima del promedio mundial, que es de 23.8%. Asimismo, la tasa de crecimiento de usuarios de Internet en la región

[10] CIA-The World Factbook 2009. Disponible en: https://www.cia.gov/líbrary/publications/the-world-factbook/index.html

[11] World Tourism Organization, "UNWTO World Tourism Barometer", Octubre, 2008. Disponible en: http://www.unwto.org/facts/eng/pdf/barometer/UNWTO Barom08 3 en LR.pdf

[12] CEPAL, La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2008, página oficial de la CEPAL Disponible en: http://www.eclac.org/cgi/bin/getprod.asp?xml=/publicaciones/xml/1/36091/P36091.xml&base=/tpl/top-bottom.xsl

[13] World Economic Forum. (Total: 134 países) http://www.weforum.Org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/P astReports/index. htm

(853.9%) casi triplica la del promedio mundial (342.2%).[14] La comparación con los países mejor dotados, sin embargo, refleja un rezago relativo significativo.

En el aspecto político, América Latina puede proclamarse, junto con Europa y América del Norte, como el tercer bloque democrático del mundo. Sin embargo, el desencanto por el escaso crecimiento económico, la pobreza resultante y la insatisfacción con el desempeño político erosionan la convicción democrática[15] y constituyen desafíos colosales para la región en materia de gobernanza y administración pública en los años venideros.

II. Gobernanza y administración pública en América Latina. El caso de México

Hacia 1990, los organismos financieros internacionales junto con el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, decidieron imponer una especie de código de conducta que propiciara –y rigiera– el desarrollo de los países pobres. Este código, que sería conocido como "El Consenso de Washington", condicionaba los apoyos crediticios de aquellas instituciones a la privatización de las empresas en poder del Estado, a la liberalización comercial y de inversiones, y a la estabilidad macroeconómica –sobre todo de los precios–; otras medidas, como la desregulación o los tipos de cambio flotantes y la disciplina fiscal formaban parte del decálogo.

El Consenso fue dañino en muchos sentidos. No porque las medidas que impulsaba fueran nocivas en sí, sino porque se plantearon como reglas intemporales de aplicación universal. El lado positivo fue, sí, la estabilidad macroeconómica, que algo influyó en la consolidación de la democracia electoral, pero en la parte más perjudicial determinó un crecimiento económico insuficiente, una baja productividad, la pérdida de competitividad y el mantenimiento, cuando no el acrecentamiento de los índices

[14] Página oficial de Internet World Stats. Disponible en: http://www.internetworldstats.com/stats10.htm

[15] Latinobarómetro; http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME_LATINOBAROMETRO2008.pdf

de pobreza y desigualdad. El tema de la equidad social había quedado simplemente fuera del modelo.

Estas prácticas causaron, además, desprestigio y debilidad a las instituciones del Estado; les restaron márgenes de acción y capacidad de respuesta, e infundieron escepticismo entre la ciudadanía.

La premisa ideológica fue una fe ciega en los mecanismos equilibradores del mercado; esos mismos mecanismos que subyacen en la debacle financiera y económica que ahora padecemos, y la continua descalificación del Estado como un obstáculo.

El mercado ha demostrado, sin duda, ser uno de los instrumentos más capaces para asignar recursos escasos, pero la economía de mercado es insuficiente. Es necesario un Estado que cumpla con su papel. La gran crisis desatada en meses pasados, en los Estados Unidos, es la mejor prueba de que la economía de mercado no basta si el Estado no funciona.

Uno de los críticos más lúcidos del Consenso de Washington, opina que se reconoció muy tarde que el fracaso del desarrollo en muchos de los Estados se debía no al demasiado gobierno, sino al muy poco gobierno.

Al convocar a un nuevo consenso "post-Washington", Stiglitz[16] sugiere varias condiciones: una estrategia de desarrollo exitosa debe asegurar la participación del mundo en desarrollo de manera importante y no quedarse dentro de los límites de los centros decisorios, o particularmente, en Washington; las políticas que aplican a todo la misma solución están condenadas al fracaso; en ciertas áreas, las ciencias económicas no ofrecen teorías suficientemente sólidas respecto de lo que deben hacer los países, a los cuales se deben dar espacios para experimentar, para utilizar su propio sentido común y explorar lo que pueda funcionarles mejor.

[16] http://www.josephstiglitz.com/

En el terreno de las búsquedas individuales de solución, cada país debe preguntarse qué debe de hacer por sí mismo para alcanzar un desarrollo sustentable, estable, equitativo y democrático, dadas las circunstancias económicas y financieras mundiales existentes, y cómo rediseñar la arquitectura económica global para que sea más estable y para mejorar la capacidad de los países pobres en la búsqueda de sus objetivos de desarrollo, particularmente los mencionados arriba.

De otra parte, en la esfera propiamente global, los Estados podrían o quizá debieran identificarse con planes mundiales incluyentes, significativamente, con aquellos que impulsa la Declaración del Milenio, la cual, por cierto, contiene recomendaciones específicas para la mejor gobernanza y la correcta función pública, cuya eficacia resulta crucial para la implementación de un nuevo paradigma del desarrollo. A ello volveremos más adelante.

Vivimos en la era de la mundialización. Pero quizá por ello mismo, se vuelven cada día más notorias las exigencias nacionales y, más aún, las locales. Los gobiernos y específicamente sus maquinarias administrativas han de encontrar en ambas dimensiones balance y complemento, pero deben hacerlo con buen juicio y, a la vez, con gran audacia.

En coincidencia con el Consenso de Washington, a partir de la década de los ochenta cambiaron drásticamente, a nivel internacional, las ideas acerca de cómo conducir al gobierno. Se propuso aplicar en la administración pública prácticas gerenciales de la empresa privada, tales como la medición de la eficiencia, la simplificación y la orientación según resultados. Ello, con el trasfondo del paradigma del racionalismo económico. Había que “reinventar al gobierno”. Estos temas fueron fundamentales en los programas de modernización y reforma de la administración pública implementados también en América Latina.

Al mismo tiempo, se impulsó el concepto de “gobernanza”, que en su definición en español se refiere al “arte o manera de

gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía".[17]

Lo ocurrido en México durante este período es ilustrativo. Con el impulso de diversos organismos internacionales (BM, ONU, OCDE) se han practicado dos series de reformas a la administración pública.[18] La primera promovió la maximización de resultados con un presupuesto limitado. Esto se inscribió, para México, dentro de un contexto de reformas estructurales, crisis y alta inflación. La reducción del presupuesto, del tamaño del gobierno, la privatización de empresas públicas y la instauración de disciplina fiscal, tuvieron que ser asimiladas por la Administración Pública de manera acelerada. Se recomendó al país, además, complementar la reforma estructural de su economía con mejores sistemas de rendición de cuentas, transparencia, participación ciudadana y una mejora de los servicios gubernamentales. Estos elementos constituyen la segunda ola de reformas, vigente hasta la fecha.

A continuación se hace un brevísimo recuento de los programas de modernización de la administración pública que han buscado implementar los gobiernos federales mexicanos, con éxito relativo, desde principios de los ochenta. De seguro, a muchos de los aquí presentes les parecerán familiares.

Primero, se plantearon sendos programas, uno de Descentralización Administrativa y otro de Simplificación Administrativa. El objetivo del primero era otorgar más recursos y autonomía a los estados y municipios para que pudieran participar más activamente en el desarrollo y en la aplicación de las políticas públicas del país, fomentar la producción y el empleo fuera de las grandes concentraciones urbanas, así como limitar el crecimiento de estas últimas. El segundo, intentó

[17] http://www.rae.es/rae.html

[18] Carrillo Castro, A., Campero Cárdenas, G.H. "La reforma administrativa en México desde la perspectiva de la formación de funcionarios públicos", en Revista de Administración Pública, Número 110, enero-abril 2004, Ed. INAP.

hacer más claros y sencillos los trámites ante las dependencias gubernamentales. A pesar de unos resultados iniciales alentadores, el programa no logró cambiar la percepción ciudadana de opacidad y lentitud de los procesos administrativos gubernamentales, de modo que hacia fines de la década se decidió concluir la aplicación del mismo para dar paso a uno nuevo.[19]

Se lanzó entonces, como parte de una estrategia de "Modernización del Estado", un "Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal". Su objetivo principal era agilizar la gestión pública y disminuir el número de trámites. La evaluación final del Programa establece que, al término de la Administración, se habían realizado numerosas acciones de simplificación.[20] Desafortunadamente, el programa no se vinculó con un plan de largo plazo y careció de alcances más amplios y duraderos.

En la segunda parte de los años noventa se planteó una "Reforma del Gobierno y Modernización de la Administración Pública". Su propósito era mejorar la calidad de la prestación de los servicios públicos mediante la aplicación de prácticas provenientes de la gerencia privada. La evaluación del programa arroja que su mayor avance se realizó en materia de atención ciudadana y el menor en cuanto a profesionalización de los servidores públicos. La falta de liderazgo en la cúspide de la administración y la falta de planeación estratégica fueron señalados como los obstáculos más grandes.[21]

Finalmente, en la primera mitad de la presente década, se aplicó el llamado "Modelo para la Innovación Gubernamental", cuya meta era aumentar la calidad y velocidad de respuesta

[19] Revista de Administración Pública. Simplificación administrativa, resultados del Programa de Simplificación Administrativa en 1985, México, INAP, números 65-66, enero-junio de 1986.

[20] Simplificación y cambio estructural de los servidores públicos, 1989-1994, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, 1994.

[21] Medición y evaluación de los avances conforme al PROMAP, Unidad de Desarrollo Administrativo, SECODAM, México, Octubre de 1998.

de la administración pública. El modelo desconsideró el tamaño excesivo del gobierno, y pasó por alto el hecho de que una verdadera reforma de la administración pública pasa inevitablemente por una reforma profunda del presupuesto público, ya que son el gasto y los criterios de asignación de los recursos los factores que proveen los incentivos y a la vez dan directrices a la Administración.[22]

También en años recientes se establecieron las bases para crear un "Servicio Profesional de Carrera", con el fin obvio de formar una burocracia profesional, capaz de asegurar una mayor estabilidad y continuidad a los programas y políticas gubernamentales. Apenas tres años después de iniciado, en 2006, se advertían problemas tales como la ocupación indiscriminada de plazas temporales por parte de elementos externos y, en general, la falta de estrategias de blindaje del Servicio frente a los intereses políticos.[23]

Ha habido, por lo visto, cierta confusión. Por un lado, la aplicación un tanto extra-lógica de políticas y programas, la cual ha sido en sí misma algo estéril pero, además, al parecer, como efecto colateral también se ha inhibido la imaginación que debieran echar a volar los gobiernos en momentos en que urgen transformaciones ambiciosas que consideren y respeten los contextos nacionales.

III. Algunos desafíos para las administraciones públicas latinoamericanas

Durante el quinquenio 2003-2008, hasta la irrupción de la actual crisis financiera y económica mundial, América Latina había alcanzado su mayor auge en los últimos treinta años, producto

[22] Carrillo Castro, A., Campero Cárdenas, G.H. "La reforma administrativa en México desde la perspectiva de la formación de funcionarios públicos", en Revista de Administración Pública, Número 110, enero-abril 2004, Ed. INAP.
[23] Martínez Puón, R. "Alcances y Resultados del Servicio Profesional de Carrera en México. Un ejercicio de evaluación a tres años de su implementación". Gestión y Política Pública. Volumen XV, Número 2, II semestre de 2006, pp. 457-483. Disponible en: http://www.gestionvpoliticapublica.cide.edu/num anterioresA/ol.XV No.II 2dosem/Rafael Martinez.pdf

de la estabilidad macroeconómica y del nivel de los precios de las materias primas de exportación. Ello implicó un crecimiento económico promedio de 5.5% con baja inflación en general.

Esta bonanza relativa permitió combatir males crónicos; así, se logró mitigar en una medida la pobreza y la desigualdad, dando lugar a la expansión de las clases medias, sobre todo en las economías mayores, si bien en lo general permanecen esas lacras como asignaturas pendientes, por su magnitud y por estar en la base de problemas tales como la informalidad y las condiciones de acceso al mercado laboral.

De otra parte, a lo largo de estas tres décadas proliferó y se asentó la democracia electoral en la región y el tema de los derechos humanos cobró notoriedad y vigencia.

El modelo propuesto por el así llamado "Consenso de Washington" trajo consigo a la región, como ya se mencionó, control de la inflación y estabilidad, y democracia electoral, pero arrojó también resultados negativos tales como un crecimiento económico insuficiente, baja productividad, pérdida de competitividad y el mantenimiento –cuando no el incremento– de altos índices de pobreza y desigualdad.

Ahora el ciclo ha cambiado. Para bien, debe decirse que la región está mejor equipada que en el pasado para hacer frente al fenómeno de la recesión mundial, merced a la autonomía relativa de los bancos centrales y reglas fiscales más o menos transparentes, al fomento del ahorro público y exigencias de control financiero –más rigurosas, por cierto– que las operadas en los países desarrollados, puestas en práctica para consolidarse como destino atractivo para la inversión extranjera. Todo ello ha abonado a la institucionalidad económica.

También ayuda la apertura comercial, la cual ha hecho a varios de los países regionales más productivos en función de la competitividad.

Existen otros tópicos en rojo: significativamente, la cantidad y la calidad de la educación, y el déficit de las infraestructuras. Estos problemas arraigados se suman a los que presenta la recesión que afecta al globo y que implicará por un buen tiempo una aguda escasez crediticia.

Los problemas actuales y los acumulados constituyen un gran desafío para políticos y administradores públicos –y privados–. En la medida en que aprieta la recesión, caen los ingresos fiscales y crece el déficit público. Y las presiones políticas aumentan; de hecho, el progreso social de la última media década ya se ha detenido y varios millones de latinoamericanos engrosarán las cifras de pobreza; como en otros momentos críticos, aumentarán la desnutrición infantil y la deserción escolar de los adolescentes, y se deteriorarán los sistemas de salud pública por una mayor demanda.

Una propuesta atendible de acción gubernamental en tiempos de crisis es la del "Plan Global de Recuperación y Reforma" suscrito en el pasado abril por los líderes del Grupo de los Veinte, el "G-20".

Las premisas del G-20 son que una crisis global exige una solución global, que la prosperidad es indivisible y que el crecimiento, para que sea constante, tiene que ser compartido y atender las necesidades de las generaciones actuales y futuras.

El Plan busca restablecer la confianza, el crecimiento y el empleo; reparar el sistema financiero para restaurar el crédito; reforzar la regulación financiera para reconstruir la confianza; financiar y reformar las instituciones financieras internacionales para superar esta crisis y evitar crisis futuras; fomentar el comercio y la inversión globales, y rechazar el proteccionismo para apuntalar la prosperidad, y construir una recuperación inclusiva, ecológica y sostenible.

Obtener y gestionar dichos recursos provenientes del Plan y aplicarlos de manera eficiente es una exigencia delicada para los gobiernos de América Latina.

El potencial de América Latina es enorme, y la democracia se ha consolidado en la gran mayoría de los países que la integran. Lo que se requiere ahora son políticas públicas más eficaces, que persigan: el fortalecimiento del Estado de Derecho; garantizar el crecimiento y no sólo la estabilidad; conducir un desarrollo dinámico de la infraestructura; mejorar la educación y ponerla a disposición de más personas; apoyar las inversiones e incentivos para los empresarios.

Además de llevar a cabo esta enorme tarea de luchas anti-cíclicas, las administraciones públicas de la región deben enfrentar los grandes desafíos de nuestro tiempo: el cambio climático, seguridad alimentaria, el caos financiero y la escasez de energía.

También deben desempeñar un papel más proactivo en la satisfacción de las demandas políticas; ya no es suficiente para las administraciones públicas simplemente desempeñar un rol instrumental o de "servicio". Ahora tienen que proporcionar a las autoridades públicas alternativas para salvaguardar los intereses de la nación. Ellos son los beneficiarios de muchos años de experiencia en una amplia gama de cuestiones que ahora deben ponerse en práctica en un momento en que numerosas demandas se están haciendo. Además, es necesario fomentar la eficiencia, transparencia, apertura, responsabilidad financiera y la innovación, así como para reducir costos y estimular la eficiencia, mejorar los procesos operativos y hacerlos más sencillos, transparentes y financieramente responsables, y dar a los ciudadanos de nuevo el poder de acceso a la información y participación en el proceso de decisión.

Hoy tenemos una gran oportunidad para reconstruir un sistema fracasado e injusto.

La eficiencia y la eficacia de la gobernanza y los sistemas de la administración pública desempeñan un papel vital en la aplicación de valores para un nuevo e indispensable paradigma de desarrollo. Este es el desafío más grande –y la mejor oportunidad– al que nos enfrentamos.

Revista de Administración Pública

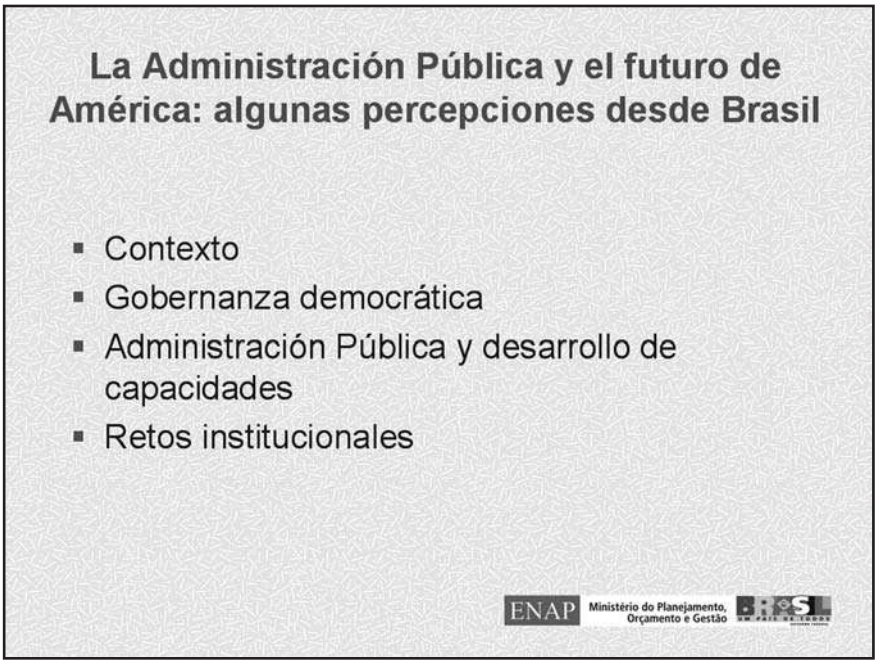
INAP

La apuesta de Brasil por el desarrollo de capacidades en un ambiente democrático*

Helena Kerr do Amaral**

* Intervención en el Panel sobre Latinoamérica. IIAS, Conferencia 2009. Historia y futuro de la construcción de naciones. Helsinki. 7-11 de julio de 2009.

** Presidenta de la Escuela Nacional de Administración Pública de Brasil


La Administración Pública y el futuro de América: algunas percepciones desde Brasil
Contexto
Gobernanza democrática
Administración Pública y desarrollo de capacidades
Retos institucionales
ENAP
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

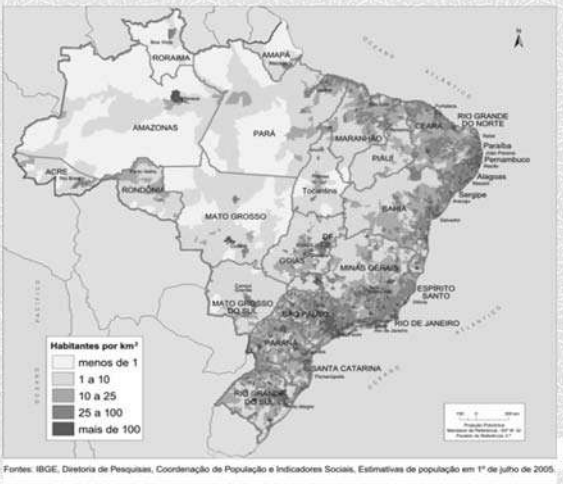
Brasil en 2009
190 millones de habitantes
Gran concentración de la población en grandes áreas metropolitanas
75% de la población en áreas urbanas
35% en áreas metropolitanas
Alrededor de 550,000 servidores públicos federales
Alrededor de 9 millones de servidores públicos en gobiernos estatales y municipales
Las entidades federales organizan sus administraciones públicas autónomamente, dentro de los parámetros Constitucionales
ENAP
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Retos y Prioridades Gubernamentales

- Inclusión social y reducción de inequidades sociales
- El desarrollo sustentable ayuda a la creación de empleos, y al aumento del ingreso
- Promoción y expansión de la ciudadanía y fortalecimiento de la democracia
- Aceleración del desarrollo

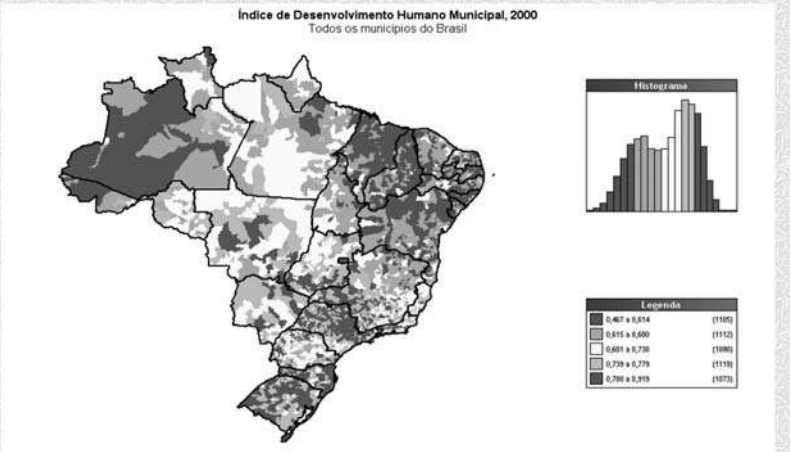
ENAP Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Densidad de población en Brasil en 2000
Población en 2008 - 190 millones de habitantes
Esperanza de vida al nacer - 72.3 años



Fontes: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Estimativas de população em 1º de julho de 2005.

Desigualdad- Índice de Desarrollo Humano: Municipalidades en 2000



ENAP Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão IPEA

Desarrollo y Estado

- Las economías latinoamericanas están más abiertas, aunque el papel del Estado haya crecido en la región
- Los nuevos retos demandan un nuevo estilo de acción pública
- Nuevas políticas públicas, inversión en educación, tecnología, e innovación pueden indicar que tanto el viejo desarrollo estatal y el fundamentalismo de mercado han sido superados
- Algunas experiencias nacionales deben ser analizadas de cerca, debido a su compromiso con la democracia y por la construcción de redes sociales de seguridad. Brasil representa uno de ellos

ENAP Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão IPEA

¿Qué hay de nuevo?

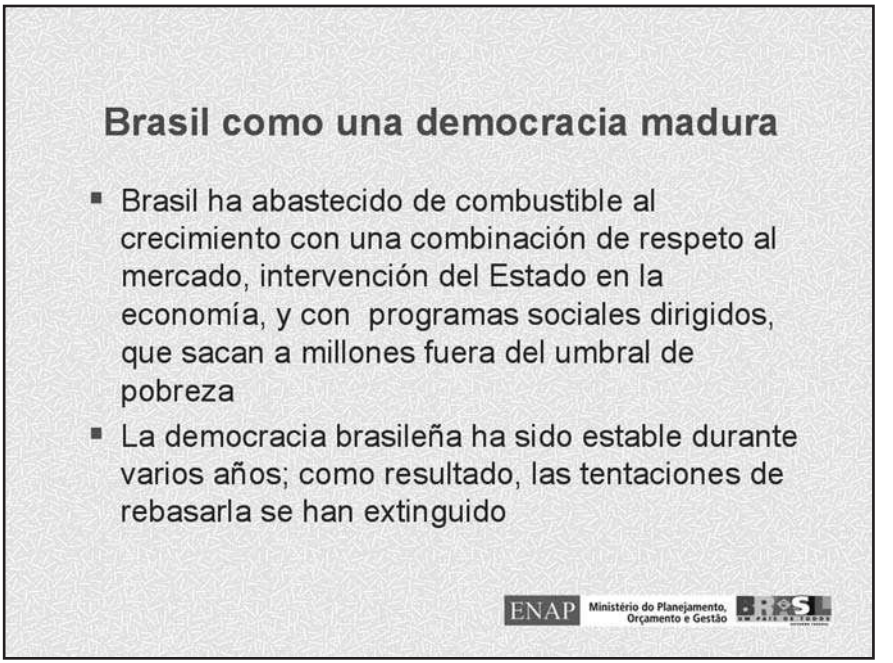
- Hay una nueva combinación de sinergias entre los sectores público y privado, traducido como un conjunto de nuevos arreglos institucionales y políticos, que buscan apoyar un diálogo entre la sociedad civil, el sector de negocio y el Estado
- Brasil responde a la crisis de forma distinta que los países desarrollados y otros en desarrollo

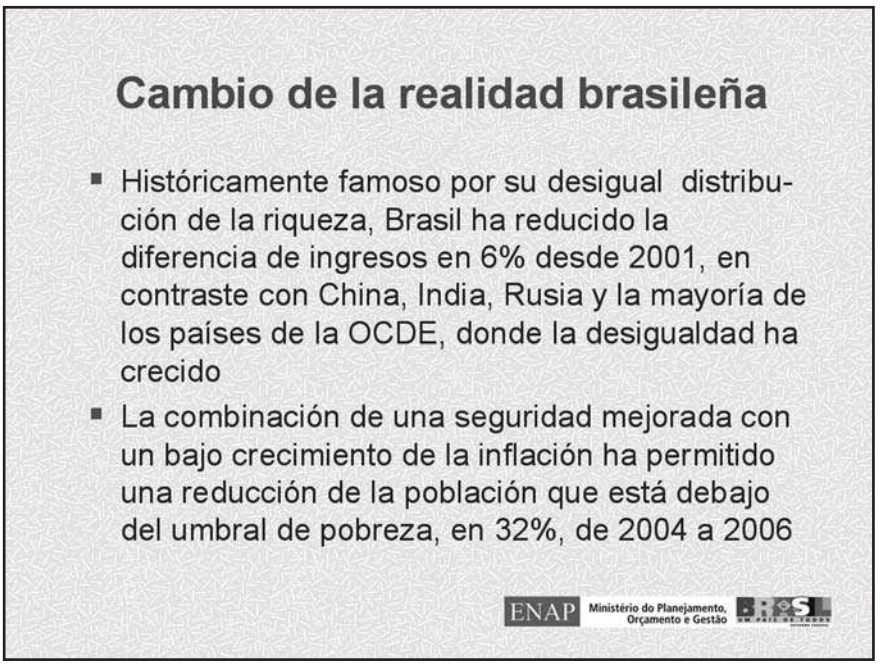
ENAP Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Brasil y la crisis

- La crisis golpea a Brasil. Pero por comparación con su pasado reciente, y también con otros países, la economía está en buen estado
- La crisis no promueve la inflación
- Brasil ha acumulado reservas por más de US$ 200 mil millones
- La deuda del Sector Público es menor al 40% del PIB
- El sistema bancario privado no está dañado
- El gobierno controla el Banco de Brasil (un gran banco minorista), la Caixa Econômica (la sociedad hipotecaria más grande), y el BNDES (un gran banco de desarrollo)

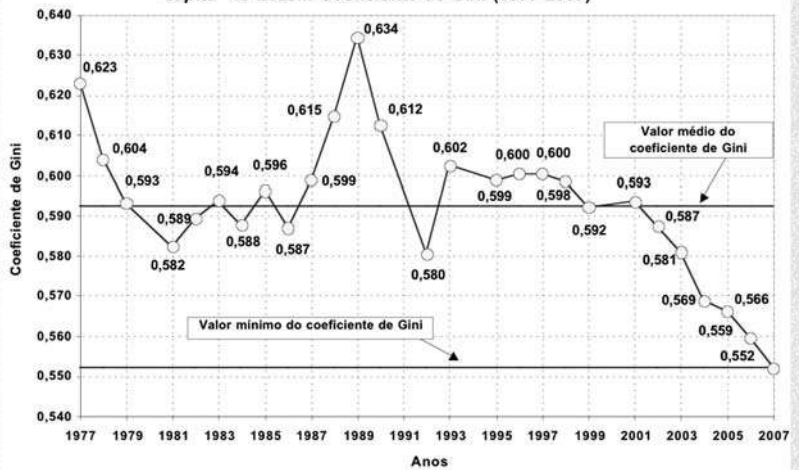
ENAP Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão


Brasil como una democracia madura
Brasil ha abastecido de combustible al crecimiento con una combinación de respeto al mercado, intervención del Estado en la economía, y con programas sociales dirigidos, que sacan a millones fuera del umbral de pobreza
La democracia brasileña ha sido estable durante varios años; como resultado, las tentaciones de rebasarla se han extinguido
ENAP
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão


Cambio de la realidad brasileña
Históricamente famoso por su desigual distribución de la riqueza, Brasil ha reducido la diferencia de ingresos en 6% desde 2001, en contraste con China, India, Rusia y la mayoría de los países de la OCDE, donde la desigualdad ha crecido
La combinación de una seguridad mejorada con un bajo crecimiento de la inflación ha permitido una reducción de la población que está debajo del umbral de pobreza, en 32%, de 2004 a 2006
ENAP
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Brasil: La desigualdad alcanzó el nivel más bajo en 30 años (Indice de Gini 1977-2007)

Gráfico 2.2a: Evolução da desigualdade na renda familiar *per capita* no Brasil: Coeficiente de Gini (1977-2007)



Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1977 a 2007.

Administración Pública y Desarrollo de Capacidades

ENAP Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Rol crucial del desarrollo de capacidades

- Mejoramiento de la capacidad gubernamental (gestión de políticas públicas)
- Reforzamiento en la implementación de políticas adecuadas a las diversidades política, económica, social, cultural y ambientales en el país
- Aumentar la coordinación intergubernamental (Pacto Federal)

ENAP Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

¿Como desarrollar las capacidades?

- Reconociendo los grandes desafíos mencionados
- Tratándolos en este país grande, desigual y diverso
- Enfrentándolos en una joven democracia

ENAP Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

¿Qué es nuevo en la gobernanza democrática?

- Procesos democráticos en las elecciones
- Independencia de los medios
- Varios años de estabilidad política
- La eficiencia gubernamental ha crecido pero hay todavía mucho por hacer
- La Regulación ha sido mejorada
- Confianza en los compromisos del gobierno para contratar

ENAP Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

¿Qué es nuevo en las prácticas de la administración pública?

- Prioridades
  - Administración Pública orientada a los ciudadanos
  - Acceso a los servicios públicos, principalmente a los segmentos pobres o vulnerables de la población
  - Políticas públicas universales en áreas clave (salud, educación, seguridad social)
- Innovations
  - E-gobierno
  - Participación ciudadana (presupuesto participativo, conferencias, Consejo de Desarrollo Económico y Social)
  - Interconectividad (Networking)
  - Mecanismos de diálogo Social

ENAP Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Medidas para incrementar la eficiencia

- El gasto público es más flexible y eficiente (énfasis en la política pública de planeación y gestión presupuestaria)
- Capacidad para desarrollar e incentivar el mejoramiento en la provisión y acceso a los servicios públicos
  - Ejemplo *Bolsa Familiar* (condicionalidad en la transferencia de efectivo)
- Profesionalización de los recursos humanos en el servicio público
  - Hay un sistema competitivo de contratación de servidores públicos, principalmente en el nivel federal
  - Hay diferentes grados de profesionalización de acuerdo a los sectores o niveles de gobierno
  - La ENAP mantiene una red de MDI para compartir las buenas prácticas en el desarrollo de capacidades de los servidores públicos (más de 110 escuelas del gobierno)
- Primeros pasos hacia una profunda reforma judicial
- Transparencia y rendición de cuentas

ENAP Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

¿Cuál Profesionalización?

- Competencias del Siglo XXI
- Conocimiento de las realidades brasileña y sudamericana
- Fomentar la gobernanza democrática

ENAP Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Gestión del Gobierno Federal Brasileño y Estrategia de Recursos Humanos

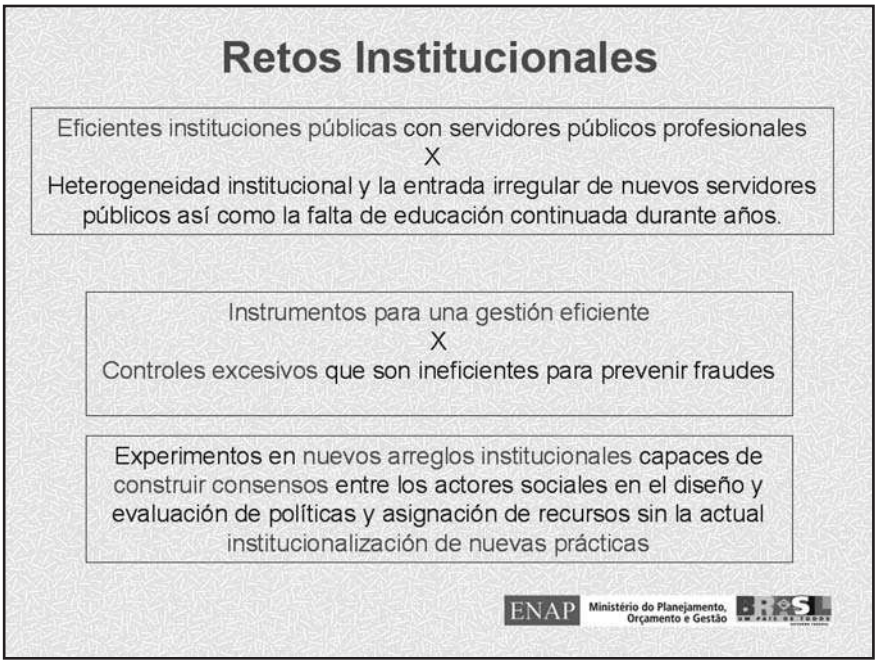
- Reclutamiento de servidores públicos para incrementar la capacidad gubernamental
- Democratización de las relaciones laborales
- Inversión en tecnologías de información para mejorar el desempeño gubernamental
- Mejoramiento de procesos y estructuras
- Política Nacional para el Desarrollo de Servidores Públicos

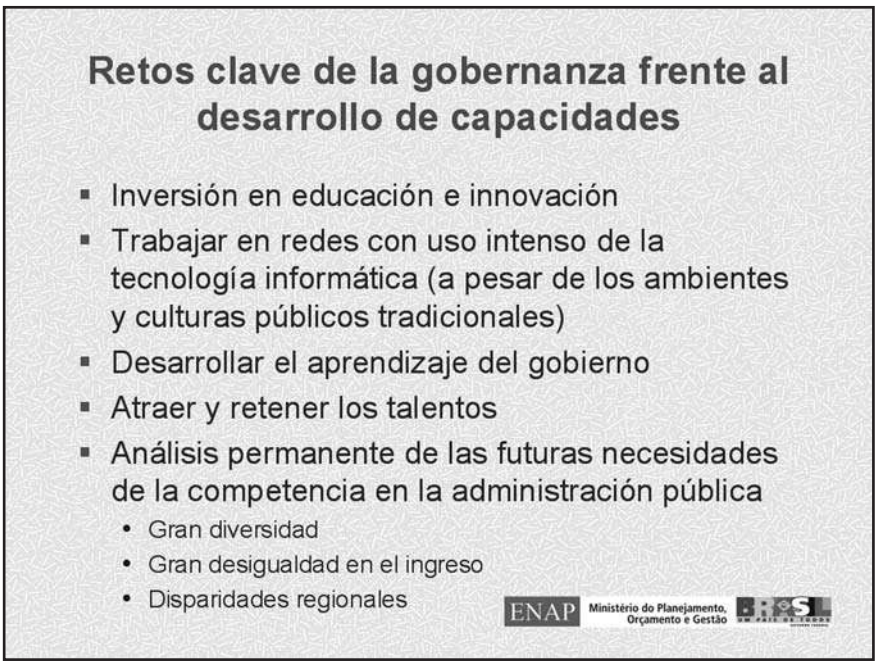
ENAP Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Política Nacional para el Desarrollo de Servidores Públicos (desde Febrero 2006)

- Política de desarrollo permanente para los servidores públicos con varias formas de aprendizaje
- Centrarse en otorgar con eficiencia y eficacia el servicio público
- Nuevo enfoque: Gestión basada en la competencia
- Desarrollo de competencias institucionales e individuales integradas
- Importancia otorgada a la capacitación-desarrollo de directivos y requisitos para posiciones ejecutivas, dirección superior y asesores de alto nivel
- Prioridad inicial: fortalecimiento del sistema de gestión de los recursos humanos
- Fortalecer el rol de las Escuelas del Gobierno

ENAP Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão


Retos Institucionales
Eficientes instituciones públicas con servidores públicos profesionales
X
Heterogeneidad institucional y la entrada irregular de nuevos servidores públicos así como la falta de educación continuada durante años.
Instrumentos para una gestión eficiente
X
Controles excesivos que son ineficientes para prevenir fraudes
Experimentos en nuevos arreglos institucionales capaces de construir consensos entre los actores sociales en el diseño y evaluación de políticas y asignación de recursos sin la actual institucionalización de nuevas prácticas
ENAP
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão


Retos clave de la gobernanza frente al desarrollo de capacidades
Inversión en educación e innovación
Trabajar en redes con uso intenso de la tecnología informática (a pesar de los ambientes y culturas públicos tradicionales)
Desarrollar el aprendizaje del gobierno
Atraer y retener los talentos
Análisis permanente de las futuras necesidades de la competencia en la administración pública
Gran diversidad
Gran desigualdad en el ingreso
Disparidades regionales
ENAP
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Revista de Administración Pública

INAP

Políticas sociales en América Latina*

Ernesto Aldo Isuani**

La caída del paradigma keynesiano y su sustitución por el (neo) liberalismo ha sido la "Gran Transformación" de la clausura del segundo milenio. La intervención amplia del Estado en la economía y el pleno empleo como las instituciones centrales del keynesianismo se sustituyen por la privatización y la desregulación de vastos sectores de la economía, la reaparición del desempleo masivo y el aumento de la inseguridad en el empleo.

Este fenómeno sugiere que la compleja estructura de las políticas públicas redistributivas que componen el sistema de política social, íntimamente relacionado con el surgimiento y desarrollo del keynesianismo, sufrió un importante proceso de desmantelamiento, o en la reducción de personal por lo menos.

América Latina es una región en la que el modelo keynesiano se hizo bastante desarrollado. Después del impacto de la Gran Depresión en 1929, pero sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, la situación se insinuaba con fuerza en la regulación, tanto en la economía y el proceso de producción como mediante la creación de muchas y grandes empresas estatales. Además, los países latinoamericanos vieron una expansión de las políticas sociales a partir de mediados del siglo XX en la ampliación de la cobertura de pensiones públicas, el desarrollo de programas de cuidado de la salud en el sistema de seguridad

* Intervención en el Panel sobre Latinoamérica. IIAS, Conferencia 2009. Historia y futuro de la construcción de naciones. Helsinki. 7-11 de julio de 2009.

** Prof., Dr. Universidad de Buenos Aires.

social, la expansión de la política de vivienda y el desarrollo de la infraestructura pública en salud y educación.

Por otra parte, las transformaciones drásticas fueron puestas en marcha en la región, inspiradas por el pensamiento neoliberal en la década final del siglo xx. A partir de ese periodo varias economías funcionaban dentro de los límites de un sistema caracterizado por la liberalización del comercio internacional, la desregulación de los mercados, y la transferencia de monopolios públicos a manos privadas. Este último punto produjo una profunda reestructuración del Estado a través de la privatización de numerosas empresas públicas.

Este cambio económico importante fue acompañado por una profunda transformación de la sociedad misma. La "Nueva Cuestión Social", es decir, el fenómeno de **la exclusión social,** se manifestó fundamentalmente en la forma de una crisis del sector formal y el fin de la promesa keynesiana que a la larga a todos nos tiene empleo formal asalariado y la cobertura de seguridad social. Y aunque en la mayoría de América Latina, el ideal del empleo asalariado del sector formal con protección social para todos, no estaba exactamente en el horizonte, el proceso general observado durante la segunda mitad del siglo xx había sido dirigido en esta dirección.

La inversión de esta tendencia hacia finales del siglo pasado se puede ver en la realidad de la alta tasa de desempleo y el subempleo, por una parte, y la inseguridad en el empleo por el otro. Estas tendencias han ido acompañadas de altos niveles de pobreza y una distribución cada vez más regresiva del ingreso.

En el contexto de ese cambio, este documento revela que, contrariamente a la impresión general que el gasto social también se contrajo, no sólo no ocurre esto, pero como proporción del PIB, el gasto social aumentó considerablemente (Tabla 1). En el ínterin, el gasto del Estado en objetivos de carácter económico sufrió una caída significativa coincidiendo con un período de privatización masiva de empresas estatales, y desregulación de la actividad económica (Tabla 2). En otras palabras, aunque el

compromiso general de la sociedad para la participación pública en la economía se redujo, el esfuerzo relativo invertido en gasto social no sólo no se cayó, sino que aumentó.

Una vez establecido que el gasto social llegó ileso por la Gran Transformación, ahora entraremos en el debate sobre lo que esto significa. Se podría argumentar que incluso si el gasto social no ha experimentado la reducción prevista, todavía hay profundas transformaciones internas que modificaron decisivamente su estructura. Esta hipótesis sugiere que la estructura actual de la política social en América Latina es de una especie diferente de la que existió hasta 1990.

En respuesta a estas preocupaciones, se evalúa el gasto social desde la perspectiva de los principios básicos sobre los cuales está estructurada, es decir, los principios de los medios de prueba, la contribución, y la ciudadanía. Este análisis revela que la estructura del Estado de bienestar no ha experimentado cambios significativos. Por el contrario, la totalidad de las políticas sociales que nos encontramos al final del período en estudio mantiene la misma relación básica entre los tres componentes que había al principio (Tabla 3).

En resumen, podemos afirmar que el Estado de bienestar de América Latina no sufrió reducción en términos de porcentaje del PIB, que no experimentó grandes cambios estructurales. Este documento no pretende comparar, ni hacer juicios sobre la equidad, la eficiencia, eficacia, o la calidad. Se limita a un análisis de los recursos a su disposición y la evolución de la estructura de esos recursos. Evidentemente, este análisis es necesario para desarrollar una visión más amplia de la trayectoria de la política social en América Latina, pero está fuera del alcance de este estudio.

La discusión en este documento nos lleva a formar dos conclusiones centrales. En primer lugar, la extraordinaria resistencia del Estado de bienestar a cambiar, a pesar de la profunda transformación de la sociedad provocada por las políticas neoliberales sugiere que, más allá de las intenciones de

sus proponentes, la fuerza de los sectores que se beneficiarían al evitar cambios en el sistema, junto con el riesgo de perder legitimidad y apoyo político para aquellos que esperan para limitar el alcance y el costo del sistema, son factores clave para explicar el desarrollo del Estado de bienestar en las últimas décadas.

Es decir, los intentos de reducir el choque del Estado de bienestar directamente con la resistencia generada por los procesos de democratización y la necesidad de no perder su legitimidad política. En resumen, el funcionamiento de la democracia, lo cual no impide el desmantelamiento del Estado keynesiano, resultó ser un fenomenal antídoto a los intentos de reducción del Estado de bienestar.

La segunda conclusión es que esta capacidad de recuperación por parte del Estado de bienestar es paralela a su rigidez. La sociedad de América Latina experimentó profundas transformaciones en su estructura como la retracción de la capacidad normativa y productiva del Estado, la apertura internacional a la competencia, y la flexibilidad en el empleo que transformó el mercado de trabajo, causando un aumento del desempleo, el subempleo y la precariedad, los niveles de pobreza y la desigualdad de ingresos. A pesar de todos estos cambios monumentales, el Estado de bienestar se ajustó de manera que no se modifique el "carácter básico" que lo caracterizó antes de que estas transformaciones sociales.

En gran parte, tenemos el mismo Estado de bienestar que teníamos en el pasado, lo que significa la persistencia de un Estado de bienestar que no ha tenido en cuenta los actuales cambios en la estructura social. Continúa organizado principalmente para proporcionar ingresos de la seguridad social a los que salen de la fuerza de trabajo debido a la vejez o enfermedad, que se adapta perfectamente a una sociedad con pleno empleo, pero no a la sociedad actual en la que el número de jóvenes desempleados ha alcanzado niveles alarmantes, sin reflejo en las prioridades del gasto público.

También, como en los países europeos identificados en el modelo conservador-corporativista, en términos de Esping-Andersen, en nuestros países un modelo de previsión social persiste, basada en la noción del hombre como "proveedor principal" mientras que la mujer produce fuera del mercado laboral formal. Este concepto no tiene en cuenta los cambios fundamentales en la composición de la familia que se han traducido en un elevado nivel de participación femenina en la fuerza de trabajo y un número considerable de hogares monoparentales que, cuando son encabezados por mujeres, sufren un alto nivel de vulnerabilidad económica, con sólo una fuente de ingresos del trabajo. La ausencia de un desarrollo significativo en la prestación de servicios personales (cuidado de los niños, por ejemplo) complica enormemente la mayor incorporación de la mujer en la fuerza laboral, lo que se conoce como "nuevos riesgos sociales", que actualmente no son tomados en consideración por el Estado de bienestar

Existen enormes dificultades que deben ser enfrentadas por los que desean adaptar el Estado de bienestar a la realidad contemporánea. La colección de los intereses generados por el Estado de bienestar son muy poderosos y los actores que se benefician de él tienen más fuerza de organización y capacidad de presión de los que esperan para que el Estado de bienestar esté en sintonía con las necesidades de los tiempos modernos. Por supuesto, el conflicto es político y cultural con respecto a un Estado de bienestar que ha sido tan perdurable como rígido.

Tabla 1

América Latina: gasto social como % del PIB

País	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999
America Latina	10.4	11.4	12.1	12.5	13.1
Argentina	17.7	19.2	21.0	19.8	20.5
Bolivia	...	...	12.4	14.6	16.1
Brasil	18.1	17.7	20.0	19.7	21.0
Chile	13.0	13.6	13.6	14.4	16.0
Colombia	8.0	9.4	11.5	15.3	15.0
Costa Rica	15.7	15.3	16.0	17.0	16.8
El Salvador	...	...	3.3	3.8	4.3
Guatemala	3.4	4.1	4.4	4.2	6.2
Honduras	7.9	8.5	7.7	7.2	7.4
México	6.5	8.1	8.8	8.5	9.1
Nicaragua	10.8	10.6	12.6	11.0	12.7
Panamá	18.6	19.5	19.8	20.9	19.4
Paraguay	3.1	6.2	7.0	8.0	7.4
Perú	3.3	4.8	5.8	6.1	6.8
República Dominicana	4.3	5.9	6.1	6.0	6.6
Uruguay	16.8	18.9	20.3	20.9	22.8
Venezuela	9.0	8.9	7.6	8.3	8.6

Fuente: CEPAL (2004).

Tabla 2

Argentina: Gasto Público 1980-2004

OBJETIVO/FUNCIÓN	1980-84	1985-99	1990-94	1995-99	2000-04
GASTO TOTAL	**28.19**	**32.13**	**31.27**	**31.73**	**31.44**
I. LA FUNCIÓN DEL ESTADO	**4.62**	**4.98**	**5.85**	**6.08**	**5.88**
Administración General	**1.60**	**2.22**	**3.01**	**3.13**	**2.87**
Tribunales	**0.28**	**0.43**	**0.64**	**0.79**	**0.84**
Defensa y Seguridad	**2.74**	**2.33**	**2.20**	**2.16**	**2.17**
II. GASTO PÚBLICO SOCIAL	**12.93**	**16.83**	**19.85**	**20.58**	**20.29**
Educación, ciencia y cultura	**2.73**	**3.57**	**3.84**	**4.42**	**4.57**
Salud	**3.36**	**3.88**	**4.51**	**4.77**	**4.65**
De agua potable y alcantarillado	**0.18**	**0.16**	**0.15**	**0.16**	**0.11**
Vivienda y desarrollo urbano	**0.59**	**0.66**	**0.55**	**0.45**	**0.34**
Desarrollo y asistencia social	**0.73**	**1.04**	**0.99**	**1.18**	**1.30**
Sistema de seguridad social	**4.33**	**6.30**	**8.18**	**7.84**	**7.20**
Empleo	**0.51**	**0.50**	**0.69**	**0.91**	**1.33**
Otros servicios urbanos	**0.52**	**0.71**	**0.95**	**0.85**	**0.79**
III. El gasto en servicios ECONÓMICO	**6.73**	**7.46**	**3.64**	**2.38**	**2.01**
La producción primaria	**0.35**	**0.39**	**0.27**	**0.31**	**0.31**
Energía y el combustible	**2.81**	**2.55**	**1.32**	**0.43**	**0.35**
Industria	**0.42**	**0.31**	**0.14**	**0.08**	**0.06**
Servicios	**2.38**	**2.37**	**1.07**	**1.11**	**0.91**
Otros gastos	**0.75**	**1.85**	**0.83**	**0.45**	**0.39**
IV. SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA	**3.91**	**2.86**	**1.93**	**2.68**	**3.26**

Tabla 3

Estructura del Gasto Social por Principios 1980-2004 (% del PIB)

OBJETIVO/FUNCIÓN	1980-84	1985-89	1990-94	1995-99	2000-04
Gasto público social	12.93	16.83	19.85	20.58	20.29
Otros servicios urbanos	0.52	0.71	0.95	0.85	0.79
Principio					
Ciudadanía					
Educación, cultura, ciencia y tecnología	2.73	3.57	3.84	4.42	4.57
Gasto en salud pública	1.11	1.41	1.70	1.88	1.96
Sistema de agua potable y desagüe	0.18	0.16	0.15	0.16	0.11
Total	4.02	5.15	5.69	6.46	6.64
Contribución					
Esquemas de seguridad social y salud	2.03	2.16	2.20	2.13	2.12
Cuidado de la salud	0.51	0.60	0.88	0.99	0.76
Pensiones	4.33	6.30	8.18	7.84	7.20
Entrenamiento para el trabajo y seguro de desempleo	0.02	0.02	0.10	0.27	0.78
Subsidios familiares	0.49	0.49	0.59	0.64	0.55
Total	7.38	9.56	11.94	11.88	11.41
Medios de prueba					
Asistencia social y desarrollo	0.43	0.75	0.72	0.94	1.11
Desarrollo urbano y vivienda	0.59	0.66	0.55	0.45	0.34
Total	1.02	1.41	1.27	1.39	1.45

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

120

Volumen, XLIV, Nº 3
(septiembre-diciembre 2009)

The Modernization of Public Administration in México

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Revista de Administración Pública

INAP

Presentation

The concept of modernization is usually associated with certain features, desirables and higher than social reality, which aren't still incorporated to the community's diverse political, economical and social processes, as a whole and particularly in what has to do with the relationship between government and citizenry.

Concretely, the concept, applied to Public Administration, might consider that the lens of modernization are neither precise nor homogeneous as they're influenced by several paradigms and tendencies of humankind development, associated with the role assigned to the State.

From 1980, the "modernizing" initiatives in the Mexican public administration, emphatically prompted by international agencies' recommendations, were centered in the decrease of the State's size, without considering the lost in its capacity of responding with opportunity and sufficiency to the needs and demands of the governed. The outstanding proposals highlighted the functional value of Public Administration: the governmental efficiency, although this sacrificed its action's social value: the efficacy.

Nevertheless, the modernization projects of public apparatus, as a political "will" expression to transform society and government, have been instrumented in unstable contexts, and in increasingly complex scenarios. The definition of problems, diagnostics and recommendations depend on the diverse interpretations of reality, the values and, mainly the political, economic or social interests of those who carry them out.

Because of it, the modernization of Mexican Public Administration must incorporate, beyond "expert's" recommendations, new forms and modalities of social participation (citizens, NGOs, universities, professionals' academies, among others) in the articulation of public policies and the provision of services in order to successfully build a real co-responsibility between government and society. This kind of changes require of long maturation periods which are inserted on great importance processes, therefore the contemporary State, besides, doesn't only develops toward its own limits, but it also does it into the Globalization's framework.

From this point of view, modernization won't result from the will of a government, party, group, or social and/or political leader, but from a group of political, economic and psychosocial circumstances, and from an intellectual, scientific, technical and administrative installed capacity in the system, all the above flows in a country and in a specific historical, and probably determinant, moment.

The National Institute of Public Administration thanks to all of its collaborators, associates and guests, who had accepted to dedicate their intellectual effort and share their eagerness with us who practice the public-administrative profession, about a so current and interesting topic. On the other hand, this number includes the works presented in the *Panel on Latin America* during the annual Conference of the International Institute of Administrative Sciences: *"History and Future of Nations-Building"*, Helsinki, July 7-11, 2009, and the Magisterial Conference of Jocelyne Bourgon, which was given in the XIV International Congress of CLAD, Salvador de Bahía, Brazil, October, 2009. We hope that the essays we offer to your consideration may be satisfactory and generate several questions.

José R. Castelazo
President

Revista de Administración Pública

INAP

Reflections on modernization and political-administrative modernity

Jose R. Castelazo*

Introduction

The notions of State, government, public administration, political modernity, modernization of the public management and political science, are topics that cannot be treat separately, a very evident line ties them. That line passes through the citizens who demand of their governors better conditions of life, economy, education, health, feeding and public services in general to have access to better quality of life.

Lately much has been discussed about the advances of modernization in Mexico; from the inside of organisms that shape the centralized and paraestatal public administration to the constant use of new progressive forms to develop its attributions. However being more critical, the modernity vision does not seem to be convincing when for example someone tries to open a business and proceedings are extensive and few of them are accessible to citizens.

The reflections contained in this essay are part of a cluster of Jose R. Castelazo's professional experiences, who manages through his experience in the academy, the public service and the consultancy to amalgamate concepts and abstract himself from

* President, National Institute of Public Administration.

reality to shape his thinking objectively about the modernization of the public, from a political-administrative view.

The term "modernization" applied to government affairs constitutes an ideal set of concrete perceptions to promote sensible changes based on the population's needs and responsibility in the accountability of public resources.

Modernization in political terms also means a commitment to promote government policies that benefit those who are most in need and creativity to find the most appropriate alternative solutions and consistency by adopting new strategies and streamlining them and, finally guaranteeing quality when using human, material, technological and financial resources which should be optimized in social benefit.

The thoughts expressed seek to contribute to the discussion of theoretical and practical approaches and treatments when talking about modernization. Before we go any further, we can add that new generations of scholars in the social science fields and those interested on the subject may find in this essay some definitions and concepts and also learn to discern the importance that modernity represents today.

I. Generic concept

We refer to the "modernization" as the process through which a series of political, economic and social changes take place to meet societies' newest and most pressing needs. In the case of Mexico, National History shows, for example, that after the Revolution all these areas had their paths forcibly changed by the context in which they were located.

Politically, there were great advances towards more finished democratic forms compared to the preexisting. Socially, citizens embodied new ways of participating and coexisting more freely; economically speaking there was a generation of new ways to exchange with the outside and a modification of the internal

integration of the national economy, transforming the agricultural issue and introducing industrialization, services and massive employment. Thus, qualitative and quantitative changes occurred that permanently changed the previous "status" to acquire another substantially different[1].

To understand these phenomena, it seems appropriate to introduce the idea that the definition of "modernization" endorses at least four elements to which I will refer specifically. These are intended to identify the end we seek to elucidate. These four elements of which I speak are: The desire for change, the transformation capacity, the grounds for transformation and finally modernity itself.

II. The will to change

First of all, we think that modernization constitutes itself as a transformative process; which takes place through the existence of a strong will to change by those who hold in their hands the leadership of the modernization process.

This will can't exist adrift or in the emptiness, it must be nourished by the reality that demands constant transformations: the desire for change to which we are referring to will be always guided by a defined historical and ideological sense that goes according to the development of each society.

As a set of changes, modernization is dynamic; not be understood if we seek to dissect it from a cross section of any particular area of social development. For example, if we do a superficial analysis, through a cross section, of ancient Greece, we could criticize the Greeks label them as inconsistent because of the

[1] Gino Germani, quoted by White, refers to this process as a dichotomous framework, where a traditional society among other things share common values among its members and, in contrast to modern society is characterized by a high degree of social and cultural differentiation and predominance of individualism. Alejandro Blanco. Política, modernización y desarrollo: una revisión de la recepción de Talcott Parson en la obra de Gino Germani, in Estudios Sociológicos, El Colegio de México, Vol. XXI, No. 63, Septiembre/Diciembre 2003, p. 676.

existing contradiction between their practice of slavery and their democratic theories.

However, should we put this into context and consider their needs and previous historical development in order to explain this apparent contradiction by studying all the variables of their community life in that precise historical moment. Thus, we would understand that these people probably introduced the idea and form of democracy into the government but limited its exercise due to a number of customs and traditions that in fact prevented the participation of the entire society in the exercise of representation and representativeness.

Greeks are the creators of democracy, but this form of government was "modernized" over time by adapting itself to each national situation to become nowadays a widespread concept with different meanings in each society.

Understood as a process, modernization becomes the means to allow each country to develop and achieve modernity, this is, a stage in which all movements –in different spheres– have been exceeded, those which the modernization process entails. Leonardo Morlino highlights that the terms modernization and development are often confused ... "development refers to changes that have taken place in different historical periods, while modernization should be limited to the changes that approximately started with the building of France and England's national state in the seventeenth century and continued for several centuries in other European and non European countries"[2].

It is useful to point out also that modernization has not occurred or may not occur equally in all latitudes, there is no single process of modernization, it presents itself according to the different features exhibited by each nation; for example: historical development,

[2] Morlino, Leonardo. Como cambian los procesos políticos, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 28-29.

geographical location, international context, the existing balance of inward forces, the availability of resources, among others.[3]

III. The processing capacity

Moreover, we believe that in order to achieve transformation in full and hope to adopt a degree of modernity as a way of life, not only as an alternative technology model, it is necessary for modern instruments –industry, technology, communications etc.– to adapt themselves to specific requirements and demands in different societies. It would not be possible for nations to development and respond to future challenges if their own agents do not have the ability to transform and adapt to new realities.

In other words, for modernization to take place in an ideal way it is an essential requirement to identify the transformative capacity of the agents responsible for implementing it, as well as those who seeks to boost and direct it, if this ability does not exist, it will have to be created so that the modernization process does not run the risk of failure.

In order for the processing capacity to be thorough, it requires in the first place to identify which areas or social structures require changes, secondly, we must recognize who will act as agents of change, thirdly the "ground" for change needs to be prepared and finally change needs to be conducted in a way that it does not unbalance of those involved.

Thus, there will be fundamental social agents who will contribute to the generation of this transformative capability: education, training, media, among others, should create awareness of change for each society with its own historical, political ideological and cultural sense.

[3] From this perspective, modernization is not the product of the will of a government, party, group, or social leader and / or political, but a combination of political circumstances, economic, psychosocial, and intellectual ability, scientific, technical and administrative installed on the system, which flow into a country and a particular historical moment and probably decisive. Castelazo, José R. Administración Pública: Una Visión de Estado, México, INAP, p. 349.

For example, education plays a fundamental role in the training of students and as an agent of change to meet social expectations. Education helps to produce references for national history, social and political affairs; education reaffirms cultural identity.

In Mexico, education authorities have recently updated the plans and curricula of basic education; this review combined a various actors and specialists in different areas and disciplines in order to avoid obsolescence of its contents and make an account of current circumstances, historical moment and political situation.[4]

Since education is a state responsibility, and has become a public policy, its transversality involves the actors that take part either in the teaching scheme (teaching-learning process) or in the administration of educational services (administrators).

Civil society and government should promote educational change and strengthen the processes that make it possible to be dynamic in all social spheres. The government should also avoid corruption and simulation in education; if these ills are not contained all of the educational system would be at risk of viability.

By avoiding corruption and simulation society can then view with more confidence and credibility the actions of government, thus preventing the strengthening of corporate and bureaucratic interests in the national education system. National development strategies require a strong and successful educational sector that can be in short-term compared with those of advanced countries.

IV. The scope of the transformation

In this way, modernization is linked not only to one aspect of society, but to each and every one of its structures and its various

[4] Adriana Plasencia Díaz said that basic education is the launching pad for a society that seeks not to poverty but the balance between social forces, since it provides basic knowledge and then build the national science and culture ... in La federalización de la eduación básica en el Distrito Federal: Una tarea pendiente. México, INAP, 2009, p. 323.

manifestations. The movements that occur in them suggest that modernization has, in itself, the possibility of allowing the emergence of new political, social and economic forms clearly distinct from their predecessors.

The emergence and development of new structures, mean that the modernizing processes bring with them technological, educational, cultural, industrial, commercial and administrative changes, only to mention a few.[5]

A clear example is the Industrial Revolution in Europe, which led to changes not only in production processes, but also in economic regulation, in trade, national power in several countries, social behavior, in the series of political and social demands presented to governments, international dependence –even with other continents–, and philosophical developments like the evident positivism of Auguste Comte.

V. Modernity

Situating ourselves in this context, we say that a society has reached "its" modernity, when the historic state in which it is immersed properly responds to the requirements that it presents itself in all of its structures. In the same way, we understand that modernization is not an end, but as we mentioned is a means to transform, change, in order to achieve modernity.

The posture taken here rejects the idea that through modernization, 'backward' societies can then acquires the characteristics of the "advanced" ones. We are even reluctant to accept the use of this vocabulary, for you can only get there by overlapping and surpassing of several stages –that will always be the same– that ought to be walked before being shaped as modern societies.

[5] Pedro Zorrilla confirms this by referring to ... "Regarding the State and the administration could not be useful for both the same structure as an organization, similar procedures and identical appearances and actions, which traditionally served in circumstances during a time that it has substantially transformed", Estado y modernización de la administración pública, en Ensayos sobre la modernidad nacional. Tendencias contemporáneas de la administración pública, Diana, México, 1989, p. 364.

An important point is that modernity is neither static nor immutable, but is constantly changing. For example, prevalent priorities in the English society 30 years ago made it reach a modern specific stage, very different than what the American or Mexican society needed –at that time–. To today, the English society requires a different modernity than what it needed 3 or 4 decades ago, because their priorities have changed, as well as its resources, its citizens, education, government, international and geopolitical surroundings.

Exactly the same thing happens and has happened to our country: for example, the degree of modernity that was forged during the period of "stabilizing development" is very different from the degree of modernity that then prevailed in Western Europe. Our intention is to point out that modernization is an open and continuous process that requires the interaction of various areas of society, and that modernity is a historical stage and therefore dynamic that changes and adapts itself according to the required conditions.

We should now ask how modernization occurs and what factors are needed for the process to be conducted in a rational manner? We fully agree with those who claim that this requires the presence of two factors so that country holds a real ability to modernize: on one hand it requires the presence of certain attitudes, values and dispositions that allow us to speak of modern men, and on the other hand it is important that the appropriate institutions and structures that increase the incentives and opportunities to facilitate the modernization process exist.[6]

However this does not mean that a modern country lacks traditions, memory and folklore. The historical, popular and cultural past of a society becomes a pillar of its essence and a foundation on which to forge the future.

[6] The modernization theory argues that for developing countries to achieve decent standards of living, industrialization and economic prosperity of regions, it is necessary to make a profound changes in their values and social structures, where the state has an important role. On this matter can be reviewed the work of Samuel P. Huntington, El orden político en las sociedades en cambio, Paidós, 1992.

However, some remaining ethnic or cultural groups from the past have been dying under the dominant culture, this means we should recognize that the dominant culture simply does not accept or even rejects different forms of community behavior and that the straggler culture begins to lose the strength necessary to allow it to gradually and equitably cohere to the more advanced social groups.

Changing this reality suggests, at least, that the culture with more possibilities should make integration and non-discriminatory policies. It is worthy of mentioning that in the presence of this phenomenon, two cultures, the Mexican and American the governmental social response has been radically different, although results in both cases have been disastrous for the impoverished cultures.

In the case of Mexico, modernization has become a real historical process, that has occurred in a gradually and parallel way to its various stages. Ernesto Carrillo suggests that when the term modernization is analyzed, it is associated with the label public "marketing", often used in countries like USA, Spain and Mexico. At the same time, the words modernization, development or change, often have the same meaning.[7]

In pre-Conquest times, we see a specific congruence between the existing governmental and religious structure and the various segments of the population; between its culture, education, and prospects and the institutions that satisfied them, the requirements that the prevailing lifestyle presented were matched by the presence of a political, economic and social environment which had the right tools to satisfy them.

After the Conquest and during the three centuries of colonial a gap arises between the processes and changes experienced by the society of the time, because the political structures are radically

[7] Ernesto Carrillo Barroso. "La modernización de la administración pública ante la integración europea", in Cambio político y gobernanza, Mauricio Merino Huerta (Coord.) Co-published Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Mexico, 1992, p. 4.

transformed and are constituted to mirror the European ones (the Spanish); this involved a "leap" that was not followed by an immediate change in attitudes, beliefs and cultural, educational and social perceptions that members of society held.

This ambivalence was found to be severe because the new imported institutions did not correspond to indigenous social patterns. However, time showed the impossibility of reversing the Spanish conquest and colonialism, and immersion of this region into the Old World procedures.

This society had to adjust, suffering a painful adaptation process due to the consequences cultural syncretism. When the struggle for national independence takes place and there is a pursuit for values such as autonomy and sovereignty, the natives seek a change in the forms of integration of institutional devices, which have to be transformed.[8]

In specific sectors of Mexican society, the influence of the ideas of the French Revolution and American federalism, works as a modernizing element that forces to incorporate into the demands elements of different societies that have, after all, important content in the subject of ideals and values, especially those of equality, liberty and fraternity.

The historical need to move beyond the stage of submission and dependence, leads to the fighting for the consolidation of the Republic. The whole process of reform takes place, we may say that it constitutes an exemplary case of legal and political modernization; this was assimilated and later promoted by the representatives of the most modern groups and sectors of the time, who held advanced attitudes, dispositions, culture and education.

[8] Carlos Fuentes describes this portion of the national life ... "The creoles had an acute awareness of to be the top of the local society, however they played a secondary role in front to the peninsular Spanish ... access to public service and the politics decisions. However, the same laxity in the administration of Habsburg in Spain ... fathered a sense of self-survival and self-management capacity among the Creoles. The easing of the colonial administration at the time of the Habsburgs was immortalized in the famous words "the law is obeyed but not satisfied". El espejo enterrado, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 246-248.

Naturally, the period called the "Reform" was rejected and questioned by those who did not share this "modern" view (i.e. the clergy), those who kept traditionalist elements, hostile to innovations, fearful of change, antithetical to such modernization and for this considered backward.

All our history, and particularly the nineteenth century one, shows that the modernizing processes do not occur evenly across the national stage, sometimes they arise in the political sphere and from there on spread to others. Sometimes the economy (trade, industry, finances, etc.) seems to cause these changes, but sometimes change is generated by social circumstances (education, culture, communications, etc.).

However, it is best to keep in mind that to qualify as a modern State, it must seek balance in all of its areas. Of course this balance is not easy to achieve, this is best understood if we consider the fact that even after all the vicissitudes of the nineteenth century and early twentieth century, we lived a social revolution.

The movement of 1910 and the immediate consequences arising from it, were of such importance that they forced Mexico to modernize its legislation, administrative structure –to suit new requirements– the exercise of political life, group activity and the creation of political parties, the diffusion of culture, the perception of the rest of the world, in short, the functioning of the entire system.

Because we know and have lived our national history we expect to act rationally in the modernization of Mexico, trying to overcome now, the challenges that arise in the contemporary world. In this matter, and considering that our professional line of work is directly related to politics and public administration, is that we must consider imperative to cooperate in its modernization.[9]

[9] "With the social modernization, industrialization, education of the population and the globalization of culture, also multiplied the political plurality of the nation. We developed a mobilization and an unprecedented social organization. They formed new parties, trade unions, new groups, civic organizations, publishing houses, newspapers, magazines". Ricardo Becerra, Pedro Salazar and José Woldenberg, La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas. México, Ediciones Cal y Arena, 2000, p. 34.

Mexico today requires the modernization of various aspects in these two branches to continue the search for full consolidation of our principles of sovereignty, freedom, justice and independence. Why is it important that our government and our politics are modern? We can wield some reasons:

Politics exist as an activity that takes place everywhere human relations are established, however, it acquires a fundamental character when those relations are conducted as an activity of the State exercised by authorities over the whole society, without politics and laws we could not even imagine the existence of a social order.

Politics involves the exercise of power, of command, but also legitimacy and consensus, these last-attributes are the ones the community should give its authorities, these would not be present if the members of society don't have their requirements satisfied, this is, if their prospects do not go hand in hand with government ones.

That is why, that Mexican policy should be modest, to have enough elements to assimilate processes and the social and economic changes that are generated around it. The rulers must apply the rules of modernization to identify the time when the stages have been overtaken by the evolution of new stages.

But it is not enough to understand the changes that are happening, it is essential to respond to them and particularly to those that are shaped in the form of demands or requirements, modern politics should also have a modern tool that allows it to act according to the circumstances' needs, which is, par excellence, in its national, local and municipal scope, public administration.

The latter will visualize the views citizens and political system have of modernity in order to make them compatible. We assume then that the modernization of public administration is closely related to political modernization.

We have stated that our government is nationalist, anti-imperialist, anti-dictatorial, righteous and democratic, all of these have been acquired because it has accepted different "modern stages" that have been demanded by the Mexican society in every historical moment. The administration also has institutional strength; it is versatile, changeable and adaptable, but always subject to law.

We say that is adaptable, because we accept that the government cannot be considered finished, but is immersed in a constant change so it can meet the challenges of each era to enhance their gradual renewal.

VI. Challenges when modernizing the political-administrative spheres

- First comes the decentralization so that the administration can operate efficiently and adapt itself to the complexity of the social fabric.
- Professionalization of public servants updating them on new forms of service and constant use of information and communication technologies.
- The third, addresses the need to broaden channels of communication between government and society.
- The fourth challenge is to regain the leadership of the State, as the streamlined body of viability to the country in areas such as social, economic and its relations with the world.
- The fifth challenge is to incorporate social participation in the government, as a direct way through which the latter will efficiently capture and address the requirements that arise in various areas of the society; it means the activation of concerted action between the government structure and society.
- The sixth challenge is the integrated concept of public administration as an instrument to serve the purposes of the state on any particular interest.

Reflecting on these requirements leads us to accept that modernization is generally sets in motion powerful forces that at the same time activate elements that modernize other areas, which can become an additional irritant in the political arena, so a contrary reaction is placed ahead even within the administration itself to every modernization process, so it is necessary to have authority and legitimacy to effect a change.

You cannot expect modernization to be done in an automatic fashion, it has to obey a simultaneous movement.

Even when it is known that modernization in politics is essential and must be effected in its various processes and structures, Mexico there are several real or perceived barriers that delay its implementation. For example: interests created around certain "political objects" (positions, power, units etc.) generate "myths" in which there are woven a number of barriers to impede the modernizing changes.

For example, the idea that the regulation exerted on the state budget constitutes an obstacle for it to be used quickly and effectively has spread, and what often happens is that it is not distributed or planned properly. It is worth noting that the allotment of resources is not measured in dollars and cents, but through the exercise of power itself allows.[10]

Another idea that we often have is that states and municipalities are unable to assume the administrative functions delegated from the center due to the lack of resources or experience. This is, of course, another "myth", it has been shown that states have information, personnel, operational and response capacity to address and solve complex problems.

[10] Caiden identifies in the United States two schools that are designed around the public budget, the budget performance and the nature of the budget reform, which give rise to the ability and inability models of budget, whose contents express the budget difficulties that are the product of political preferences. La presupuestación pública en los Estados Unidos: estado de la disciplina, In Administración pública. El estado actual de la disciplina, Naomi Lynn y Aaron Wildavsky (Compilers), Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1999. pp. 318-319.

One more reason, which is often cited as an obstacle to the modernization of the administration is the existence of a rigid and complicated legislation; those who hold this view forget that rules are developed to regulate life in society not to tie it, and that laws are subject to change to adjust to the requirements of modernity.

There is the need to overcome these "myths" that hinder modernization. We need a very strong desire for change that encourages and supports agents who will modernize the national policy.

Today in Mexico, the existence of a modern policy requires the strengthening of powers: Executive, Legislative and Judicial, so that each one totally assumes its functions that the legal and political reality have assigned to them.

It is also important to consolidate the operation of the political parties and of each party individually, because the existence of channels of political and legal participation for the population and the coverage of all legitimately based ideological positions largely depends on it.

The strengthening of the party system, its nationwide presence and the possibility of a more fully democratic exercise, are reasons why the population will continue to provide support for the government of the Republic and continued to legitimize its decisions so in the end, Mexico will fortify its position before the other nations.

In this context, a few days ago I mentioned in relation to the social campaign around the "white vote" and "invalid ballots" which I consider that threatens and challenges the electoral political system and of course the established party system and its candidates, and here I believe, is the error of citizenship and of the intellectuals who promote it, they are misinformed and would commit a political irresponsibility if they were to cast a blank vote.[11]

[11] Discussion Board on the radio program of journalist Óscar Mario Beteta, Friday 12 June, 2009.

In these circumstances the next Congress would also have restricted ability to respond. These are just some thoughts we should reflect in near future. I feel it necessary to abound that these proposals remarkable for their innovative audacity warn us about the need to institute a different control over the election processes and existing legislation. I think it's time to listen closely to the demands of society.

To achieve this it is necessary, for example, to make a change in electoral mechanisms that prevail until today, we believe that they should move towards an electoral system that emphasizes public trust. The latter may be addressed from the integration of the register, at the time of voting and the certification of elections, all of which will give greater clarity and transparency in the whole process.

This situation leads us to the idea that it is necessary, strengthening of the civil society so that it can become more participative, becomes more politicized, involved in the transformative process, changes its world view and is adapts to the new dynamics of institutional development.

VII. Conclusions

All that has been discussed; various topics of the State, public administration and modernization can provide some ideas, and give us material to reflect and make proposals of what still needs to be done.

In Mexico we have a institutionally solid State product of the historical transformations and national modernization, and that has known how to guide the country's and society's destiny. It is precise that the State and the Civil Society seek common causes and benefits for both.

The media should responsibly assume their role of informants and should help the public form an opinion based on reliable foundation that will lead them to participate, critique, and build

national politics. This means activating the channels of information so that the citizens can use them properly and the press needs to assume a role of social participation with full awareness in all spheres of national life.

Another change needed for the life of this country is the restoration of the countryside's true importance and balance, and to weigh the real advantages of urbanization not overestimated them, so that it can develop in a planned, rational way and not at the expense of rural life. It is essential to eliminate the erroneous idea that the city is equal to the modern and the rural equals backwardness. If we continue to think this, it will force us to forget our roots, our past, and to continue relegating a significant amount of the Mexican population.

This brings us to another area that needs to be taken into account and that is where we developed in our international relations with the outside world. We think it necessary to rethink the terms of technological exchange, the terms of trade flow and the demands of international finances and credit movement.

Speaking about the first, countries like ours must be cautious with the type of technology they acquire or develop, because many times it is old and it is not used anymore in powerful nations, which always places some countries over others.

When talking about trade, we will have to strengthen the domestic market to generate greater economic flow and stimulate the production plant. This exchange should seek to open borders and diverse marketing areas with other countries, provided that the relations are given in terms of greater equity, because it is not that poor nations have to acquire everything the powerful nations want to sell them.

Another issue that our country should look after is migrant workers. In this sense, we must rethink the flow of labor to the U.S. and seek full respect for human and labor rights. In recent years, the Executive powers from both nations agreed to sign an

immigration agreement, but for reasons not fully disclosed this issue has been postponed indefinitely.

Modernization in Mexico, is not going to be found in the adoption of policies and imported politics: modernization will allow us to continue to enjoy freedom, justice, sovereignty, and independence. However, the conservation and protection of these values through the transformation processes are not free, all modernization –from the moment that involves change–, has its administrative cost, but sometimes and especially when the modernizing movement is accelerated and vertiginous as in the case of Mexico.

The important thing is that modernization will always assist in the continuing effort to improve democratic patterns of social coexistence. The modernization that brings men and communities together leads to modernity. The remaining actions, which marginalize, sacrifice individuals or social groups, lead to inequality and injustice.

We all have the word and the will to drive the modernization process to free and not to tie our humanistic perspective.

Bibliography

Barroso Carrillo, Ernesto. “Modernization of Public Administration at the European Integration”, in *Political Change and Governance,* edited by Mauricio Merino Huerta. Coedición National Council of Science and Technology. National School of Political Science and Public Administration, Mexico, 1992.

Barzelay, Michael. *The new public management. An approach to research and policy debate,* Fondo de Cultura Económica, Mexico, 2004.

Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro and Woldenberg, José. *The mechanics of political change in Mexico. Elections, parties and reforms.* Ediciones Cal y Arena, Mexico, 2000.

Castelazo, Joseph R. *Public Administration: A Vision for State,* National Institute of Public Administration, Mexico, October 2007.

Comte, Auguste. *Discourse on the positive spirit,* Alianza Editorial, Madrid, 1980.

Fuentes, Carlos. *The Buried Mirror,* Fondo de Cultura Económica, Mexico, September 1994.

Germani, Gino. *Politics and Society in a time of transition,* Polity Press, Argentina, 1977.

_____. *Populism and class conflict in Latin America,* Era, Mexico, 1973.

Giddens, Anthony. *Consequences of Modernity,* Alianza Editorial, Spain, 1990.

Habermas, Jürgen. *The philosophical discourse of modernity,* Taurus, Madrid, 1989.

Huntington, P. Samuel. *The political order in changing societies,* Polity Press, Argentina, 1992.

Lynn, Naomi B. and Aaron Wildavsky, *eds. Public administration. The current state of the discipline,* co-edited Fondo de Cultura Económica-National College of Political Science and Public Administration, Mexico, 1999.

Morlino, Leonardo. *How to change political regimes,* Center for Constitutional Studies, Madrid, 1985.

Peters, Guy. *The politics of bureaucracy.* Coedición Fondo de Cultura Económica-National College of Political Science and Public Administration, A.C. Mexico, 1999.

White, Alexander. "Policy, modernization and development: a review of the receipt of Talcott Parsons in the work of Gino Germani", in *Sociological Studies of El Colegio de México,* Vol. XXI, No. 63, September/December 2003.

Zorrilla Martínez, Pedro. "State and Public Administration Modernization", in *Essays on the national modernity. Contemporary trends in public administration,* Diana, Mexico, December 1989.

Revista de Administración Pública

INAP

Public purpose, government authority and collective power*

Jocelyne Bourgon**

Introduction

State and public sector reform processes vary in different countries and regions. They reflect different circumstances, different needs and different philosophies about the role of government in society.

Since the 1980s, reforms have dominated government agendas around the world. Some have focused on restoring the fiscal health of government and rebalancing the role of government in society. Many have attempted to seize the benefits of globalization while mitigating its negative impacts. Most public sector reforms have focused on improving performance, efficiency and accountability, improving service delivery, increasing user satisfaction and adopting various e-government approaches to leverage the power of information and communication technologies.

The context in which these reforms were shaped has been equally extraordinary. This period witnessed the fall of the Berlin Wall, the birth and expansion of the European Union, the integration of regional economies, and the rise of new regional blocks anchored around China, India and Brazil. The binary power structure that

* Conference Paper. XIV International Congress of CLAD. Salvador de Bahia, Brazil. October 27-30, 2009.

** Distinguished Fellow, Centre for International Governance Innovation. President Emeritus, Canada School of Public Service.

characterized the world during the Cold War has been transformed into a shifting, complex geometry of power relationships. In response, governments are seeking better national, regional, international and global governance arrangements.

There has also been a prolonged period of growth over most of this time. To be sure, growth and the benefits stemming from it have been uneven. There have been setbacks, slowdowns and crises.

"May you live in interesting times" someone once said. Indeed we have. The context for public sector reforms is forever changing.

Reflecting back on the last three decades, we can see that governments around the world embarked on a remarkable journey of experimentation and innovation. The nature and pace of reform has been extraordinary.

The pace of reform is not likely to abate because public sector organizations are not yet aligned with the new, global context and the complex problems they have for their mission to solve.

Many public institutions were born in the late nineteenth or early twentieth century, a period characterized by the industrial revolution, the emergence of public bureaucracies in democratic societies, and the influence of scientific management. Public sector organizations were expected to perform *predictable tasks* under prescribed rules. The power structure was top down and hierarchical. Rigorous controls ensured performance and accountability for delegated authorities. Over time, some of these original features and practices have changed in response to changing realities. But, by and large, an industrial model is still at the core of many public organizations.

While this model has served governments and societies well, it is no longer sufficient (Baltodano, 1997; Khator, 1994). An increasing number of public policy issues require the active contribution of many actors across and outside of government, including the

private sector, civil society, individual citizens and communities. This requires government to work across conventional boundaries, using networks, public participation processes and other means (Huddleston, 2000; Innes & Booher 2004; Klijn, 2005). It compels government to use its authority and resources to enable and empower others. Increased complexity and uncertainty in the policy and governance contexts are prompting governments to improve their ability to anticipate, intervene, innovate, learn, be agile, and to bounce back from shocks and crises. There is an increased need for flexibility, and information and knowledge sharing, that traditional governance and organizational models militate against.

Future public sector reforms will need to continue pushing government beyond its traditional roles as a decision-maker on behalf of citizens and as a provider of services *to* citizens. They will explore how governments can work *with* citizens and other actors to produce results of high public value.

These reforms will require:

(i) a broader definition of public results that emphasizes the importance of public policy and civic results;
(ii) an expanded view of the roles of government and citizens that promotes the use of government authority to unleash the collective power of citizens and society in bringing about results of high public value; and
(iii) a more dynamic understanding of governance and public administration that supports the building of capacities required to pursue collective interests and the public good in an increasingly unpredictable global environment.

This paper explores what these three trajectories of reform may consist of and proposes some initiatives to help public servants face the challenges and dilemmas of serving in the 21st century.

Pursuing Public Policy and Civic Results

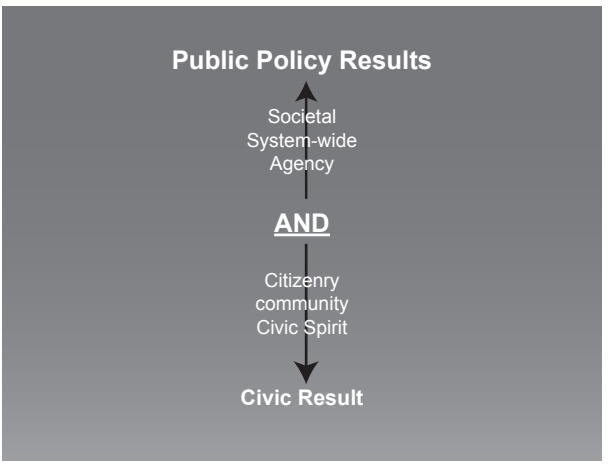
The role of public organizations is to achieve results of high public value in ways that advance civic—or what many states would recognize as democratic—principles (Van Dooren, Thijs & Bouckaert, 2004). High performance in the public sector includes achieving public policy *and* civic results (see Figure 1).

Public Policy Results

In government, no organizational unit, agency or department works alone; no activity, service or program is self-sufficient. In most policy areas, governments achieve results through *a mix of instruments*, such as laws, regulations, tax credits, and transfers to individuals or other levels of government (Salamon, 2002). Achieving results of high public value in government is often a collective effort that cuts across program or agency boundaries. Furthermore, governments achieve results by working through *vast networks* of actors and organizations, including citizens and civil society groups, who have a stake in achieving common policy outcomes.

Figure 1

Achieving Public Policy and Civic Results



Individual program and agency results are important because they link inputs, such as taxpayers' money, to outputs and user satisfaction. However, the results that are most relevant to citizens and elected officials usually extend beyond the scope of single programs, distinct services and individual organizations. A government program's true measure of success is the contribution it makes to system-wide and societal results (Bourgon, 2008a). For instance, high user satisfaction with a particular medical service is not necessarily a sign of success if these results are achieved using scarce resources that could be allocated to meeting higher health priorities. Similarly, departmental successes achieved at the expense of government-wide results do not demonstrate performance or quality.

Public sector organizations have a responsibility to explore how to move their contributions up the value-added chain of results. They need to link their efforts to *system-wide* and *societal* goals and weigh the value of their contributions relative to *system-wide* and *societal* results. Governments in different parts of the world have started to pay greater attention to system-wide results. A few have focused on societal results.[1]

A system-wide and societal focus offers more promise than the emphasis that has been placed on micro-performance measurement and management since the early 1990s (Bourgon, 2008b). Of particular importance is that public policy results and civic results converge most meaningfully at the level of societal results. These are *collective results* achieved by all agents, whether from the public and private spheres or civil society. They reflect the state of society to citizens and decision makers, helping to shape the *collective interests* that, in turn, inform the actions of government and citizens alike. People increasingly want to have a say in shaping and defining collective interests; they are not satisfied with having a vote every four or five years.

[1] For an example, see the report of the Progress Board for the Province of British Columbia, Canada at http://www.bcprogressboard.com

Civic Results

Public sector organizations are expected to live up to the ideal of democratic principles and to advance civic results, which they do in many ways. They allow for their oversight by the legislative assembly, ensure that holders of public office are accountable for the exercise of power, provide for transparency, ensure citizens' access to information, and encourage citizen participation in the policy cycle to ensure a broader and more equitable representation of interests, and greater buy-in and support for government initiatives (Bourgon, 2009).

These principles and related measures constitute what the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD, 2008) calls "open and inclusive government", towards which many countries, including Latin American nations, have made progress over recent years. Many governments have enacted access-to-information legislation.[2] Many have leveraged communication technologies to improve their services and encourage greater access to them.[3] Some are regularly using satisfaction surveys and other feedback and evaluation processes. Some countries have created "single-window" service centers to encourage interdepartmental co-ordination and ensure that citizens do not get stuck in a "bureaucratic maze" or "fall through the cracks." Others have devolved service delivery to local levels to ensure better access and that services meet the specific needs of diverse communities.[4] Many countries have used

[2] For example, Chile, Uruguay and Guatemala all passed access to information legislation in 2008 (Michener, 2009). This development was reinforced by a unanimous Inter-American Juridical Committee resolution in the Organisation of American States that recognizes access to information as a fundamental human right (Acosta *et al.* 2008).

[3] For example, Mexico has expanded its Internet based public sector procurement body Compranet into two new programs: DeclaraNet and TransmitaNet. DeclaraNet is an e-system for completing and filing tax returns and TransmitaNet is a catalogue of state forms. Brazil has had success with e-voting since 2000. Argentina and Mexico have used Brazilian e-voting machines in pilot projects, and Paraguay used the Brazilian model for e-voting in their 2003 election (Padget, 2005).

[4] Brazil's Sistema Unico de Saude (SUS), for example, incorporates citizen involvement in deliberation over health policy as a mechanism for ensuring accountability, the appropriateness of decision-making, and the efficacy of service delivery. The SUS devolved roles to private sector partners, after agreements were made between the municipalities and the private sector, such that substantial purchases were made from private hospitals and clinics, so as to meet the diverse needs discovered in the consultative process (Cornwall and Shankland ,2008).

channels, such as citizen panels and participatory budgeting, to encourage deliberative participation and other forms of citizen engagement.[5]

But more can be done. Civic results include, but are not limited to, an *active citizenry*, *empowered communities*, and a *civic spirit* that infuses society and encourages collective action towards the common good. It is possible to improve the civic results of most government programs and activities by taking measures to remove the barriers to an active citizenry and encouraging community and collective capacity-building.

In the last two decades, governments have placed a great deal of emphasis—perhaps too much—on the challenges of citizen participation in *new public policy initiatives* (e.g., OECD, 2008; United Nations, 2007). During any government's term in office, it may launch a handful of *new* policy initiatives while it delivers thousands of *existing* policies, programs and services. These *existing* activities have arisen from the political will, political decisions and policy choices made by successive governments to express the collective interests of citizens. Many, if not all, of these activities could benefit from some form of citizen involvement that would improve their democratic performance and, with it, the quality of public results.

An *explicit* commitment to improving civic results would entail exploring an enhanced role for citizens and their communities along a number of vectors.

- *Transparency and accountability*: Expanding the concept of accountability from that of process accountability for the exercise of powers by office holders to public accountability for progress towards system-wide and societal results. This may take the form of a comprehensive public reporting system, such as a national scorecard

[5] For example, participatory approaches to budgeting, public expenditure and management in Porto Alegre, Brazil, have achieved observable results. Now, over 80% of Brazilian cities are following Porto Alegre's model (Wold Bank: Participation and Civic Engagement Team 2003).

or, as a more ambitious approach, a system of shared accountability when multiple actors are involved.

- *Access*: Building on progress with e-government, enabling citizens' access to government (including knowledge held by government) on their terms and according to their needs. This would further the development of a modern knowledge infrastructure to facilitate networking, encourage collective innovation and allow governments and citizens to shape and harness the collective intelligence of our networked society.
- *Voice*: Expanding the avenues for integrating the voices of citizens and their communities in relevant aspects of public administration. It includes exploring the potential for integrating feedback into the program improvement cycle, building communication platforms that enable citizens to hear each others' voices and to interact with each other as well as the service providers to improve results. This would also entail removing barriers to hearing the voices of the most vulnerable, the less literate, the poor, the young and the elderly.
- *Choice*: Instead of having public servants exercising all of the discretionary authority that stems from the flexibility that exists in most government programs and activities, allowing citizens and communities to exercise discretion *on their own behalf* to meet their own needs within the law and in a manner that respects professional and political accountabilities.
- *Action*: Encouraging the active role of citizens and communities as *value creators* and as *active agents* in producing public goods, inventing solutions to common problems and shaping a future they desire.

It is important to note that the vast array of initiatives that support more "open and inclusive government" has generated some concerns and confusion (Bourgon, 2009). These include concern that citizen consultation and participation may be costly, delay decisions and prevent timely action (Irvin & Stansbury, 2004); participation becomes a dogma such that *more* citizen participation *is always seen to be better* and is the *one best way*

of doing things in government; and that consultation processes may be hijacked by single-interest groups. In addition, there is confusion amongst public servants about what politicians and citizens expect of them.

Citizen and community participation is not a substitute for representative democracy and political will. It can only take place in the context of the legal and constitutional laws in place in a country and in a manner that is respectful of legitimate public institutions and government authority. Government has the authority and is responsible for setting the agenda and rules of engagement.[6]

Citizen and community participation is not a panacea and is not appropriate in all cases. Government needs to use it deliberately and wisely. Citizen participation has both *intrinsic* and *instrumental* value. It has intrinsic value in that it encourages an active citizenry, empowered communities and civic spirit. It has instrumental value in that it can help to produce greater support for government initiatives and better public policy results.[7] Whereas a previous era gave some countries the adage "no taxation without representation", a more contemporary maxim should be "no civic action without participation." At minimum, governments need to engage citizens and other actors when government expects them to play active roles as "agents" of public policies. There is an increasing number of complex policy issues that require citizens and others to play active roles, from reducing carbon emissions, obesity rates or racism, to increasing literacy or improving public

[6] In terms of roles and expectations inside government, those who have the authority to govern-whether that authority occurs through electoral processes or other constitutional means-are ultimately responsible for setting the policy intent. This intent represents the starting point for the role of public administrators who have at their disposal many ways and means of achieving the desired outcomes, including the use of public participation processes.

[7] For example, large-scale citizen engagement was instituted to formulate the blueprint for rebuilding New Orleans after hurricane Katrina. Thousands of citizens engaged with planners and officials to address a complex policy issue. This engagement was seen as a key factor in revitalizing the hope and sense of wholeness in the community after the devastation (Lukensmeyer, 2007). In Brazil, improvements in health indicators between 1992 and 2004 speak to the success of the SUS consultative approach. During this period under five mortality figures fell from 65 to 27 per thousand, and the proportion of poor households with access to services rose by almost half (Cornwall and Shankland, 2008).

safety. Such issues require the participation of citizens and their communities, and the contribution of multiple stakeholders. Without participation, government initiatives will falter.

When poorly designed, citizen engagement efforts can become exclusive rather than inclusive ventures where the powerful voices of a "chosen few" dominate. The first responsibility of government is to create an enabling environment that removes barriers to the participation of groups most frequently excluded, including: the youth who cannot vote but are often saddled with the debt incurred in providing services to the generations in power; the poor whose voices must be heard if fairness and social justice are to be realized; women who are still, in most countries, under-represented in formal decision-making roles and who confront social and physical barriers to participation; and those affected by special barriers due to age, disabilities, geographic distance, and literacy.

The second responsibility of government is to build ramps that allow people to decide for themselves if and when to engage. To be sure, no one wants to engage on every issue. But channels of participation that are easy for all to access and use need to be in place.

Citizen participation takes time and consumes resources, even if the increased use of information and communication technologies in this area may reduce costs going forward (Irvin & Stansbury, 2004). However, these may not be the most significant costs to consider. Since the 1960s, a steady decline of trust in government and public sector institutions has been widely observed around the world (Nye, Zelikov & King, 1997; Pharr & Putnam, 2000). Declining trust is a cost to government and society as a whole. No country is rich enough to pay the price of distrust. It can lead to a variety of negative outcomes for government and society, including reduced scope for public policy approaches, low voluntary compliance, tax evasion, corruption, social unrest, instability and even violence. While it is still too early to gauge whether strengthening and deepening citizen and community

engagement will reverse this trend, it is surely worth the price and effort.

The challenge for government is to achieve public policy *and* civic results—not one or the other, and not one at the expense of the other. The latter results build the *credibility* of governments, while the former increase the *legitimacy* of government. In combination, credibility and legitimacy enhance citizens' *trust* in government, public institutions and public sector organizations.

Optimizing public policy results and civic results is a difficult balancing act. It requires fine judgment and can only succeed in practice by taking into account context, culture and circumstances. In particular, public administrators must mediate between a drive for efficiency gains and the need to engage citizens and communities, even at the expense of some degree of efficiency. Improving civic results builds the collective capacity in society to achieve better public results over time, even if it entails a higher cost in the short term. A focus on civic results positions citizens and their communities as *active agents* in shaping collective interests and as *value creators* in producing public results.

Many countries have made great strides towards achieving better public sector results. However, public administrators generally have been working from an *incomplete definition* of public results—one that does not give sufficient weight to civic results. They have allowed too *high a degree of separation* between public policy results and civic results in evaluating the contribution of public organizations to society.

The challenge of embedding a focus on civic results in all government activities on an equal footing with the pursuit of public policy results is not limited to societies with formal, conventional forms of democratic governance. It applies to countries with or without elections and with or without multiple parties (Mahbubani, 2009). The world over, citizens are seeking to play a more active role in the areas of greatest importance to them (Fung & Wright, 2003). Governments ignore the voices of their people at their peril.

Government Authority and Collective Power: The Roles of Government and Citizens

Traditionally, government is seen as the *primary agent* in defining the public good and serving the collective interest. According to this view, government sets the agenda for change, proposes new laws and enforces existing ones. Government is the provider of public services, the legislator and the mediator who arbitrates among conflicting interests. In this conventional perspective, citizens are seen as *bearers of rights, taxpayers and beneficiaries of government programs*. More recently, they have come to be seen as *users of public services* and *clients of public organizations*. As a result, many public sector reforms have focused on the *direct* delivery of services *to* citizens.

This view of the roles of government relative to citizens and its manifestations in reform agendas has arguably been *too narrow* to ensure results of high public value, particularly with respect to the increasingly complex issues governments and citizens are facing in a globalizing and unpredictable world. A number of developments already make this clear:

- *The importance of direct service delivery is declining*. Indirect tools such as transfer payments to individuals and other levels of government, tax credits, vouchers, grants, loans and indirect service delivery through third parties or public-private partnerships account for the bulk of government activity and spending. These tools have reduced the direct role of government in producing public goods and services (Salamon, 2002).
- *Governments are not acting alone*. Increasingly, governments must reach out to other governments, the private sector, civil society and citizens to achieve many of the results people care about, ranging from food safety to national security or to poverty alleviation. In these cases, it is more appropriate to think in terms of *governance* than of *government* (Denhardt & Denhardt, 2003).
- As governments share responsibilities, risks and power, they play an increasingly difficult, yet pivotal role. They

must use their authority in new ways to leverage and build on the strength of others; ensure equitable risk-sharing between the public, private and civil spheres; and anticipate issues and initiate corrective actions when the public interest demands it.

- *Citizens and other stakeholders are active agents and creators of public value*. An increasing number of public policy issues require the active contribution of citizens and other actors in creating common public goods. This is the case particularly when policy issues exceed the legislative and regulatory power of the state or government's ability to act. It is also the case when the issues require a change in individual and societal behaviour (Bingham, Nabatchi & O'Leary, 2005).

Examples of these developments abound. Governments can make laws on public health, crime prevention and habitat protection. They can tax and spend to build hospitals and fund public healthcare services. They can deploy police forces and inspection officers. But the choices *people* make and the actions they take at home, at work, in their families and communities are the main contributors to collective health, public safety or a clean environment.

Recognizing they need to *harness* the collective energy and ideas of citizens, many governments have been working to complement traditional ways of governing with new ones that enable and *empower* citizens. As governments move towards producing results *with* citizens, they strike a more complete set of relationships with them.

In so doing, they also expand the repertoire of roles they can play to achieve various public results (Lenihan, Milloy, Fox & Barber 2007). Governments can act as

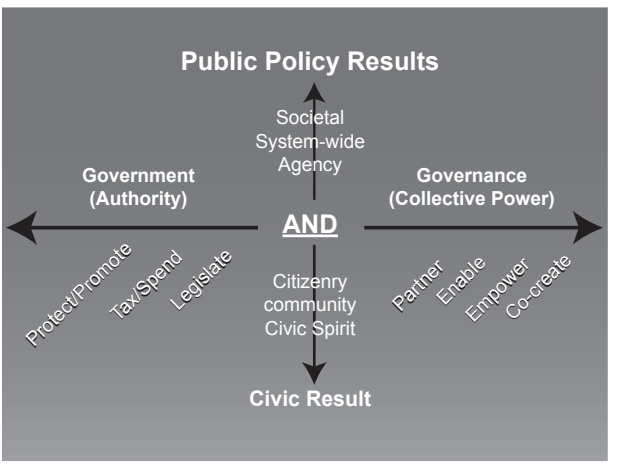
- *A partner* who uses the resources and power of the state to encourage the contributions of citizens and others;
- A responsible and reliable *contributor* in a system of shared governance who shares responsibility and resources

with citizens and others in framing issues, implementing solutions and accounting for results;
- *A facilitator* who encourages the creation and expansion *of collaborative governance networks of self-organizing actors and communities* that serve as platforms for co-operation, collective intelligence and social innovation;
- A *thought leader* and *proactive agent* who co-creates and evolves with others *in a system of adaptive governance* that transforms the context and the actions of all actors to improve the likelihood of favourable policy outcomes.

Governments have a broad array of options, ranging from acting alone to exercising the authority of the state, with which to lever the collective power of citizens and other actors in society (see Figure 2). The options that are available on the "governance" end of this continuum require a shared sense of responsibility, where actors inside and outside of government are empowered to contribute what they do best to solve common public policy issues and where actors mutually commit to results and to some form of collective and individual accountability (Kettl 2002). They also entail the proper and fair sharing of risks and rewards.

Figure 2

Authority, Collective Power, Roles and Results



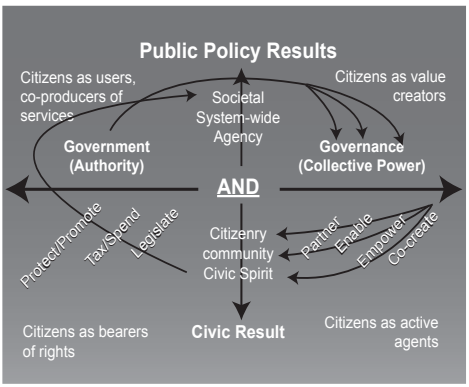
These options do not rest on a universal prescription for "shared governance" or "co-production" with the expectation that every citizen or actor can or wants to be involved in every issue. It does not point towards endless discussions and consultations. Nor does it mean that all decisions should be collaborative. In many instances, top-down decisions and actions are needed for good governance.

No matter which governance option is pursued, and in all cases, government remains the *steward of the collective interest* with the responsibility for mediating between the public, the private and civil society spheres and *with the power to intervene* when the public interest demands it. Events of the recent past, such as the global financial crisis, remind us that the stewardship role of government has received insufficient attention. In fact, the more dispersed the decision-making and the more distributed the exercise of power, the more important the stewardship role of government becomes. This role involves *monitoring, anticipating and course correcting.*

In using its authority to empower others to decide and act, government is not taking a laissez-faire stance, nor is it reducing its position relative to other actors in the state. Instead, it is playing a more complex mix of roles that is affirmative of the State on behalf of the collective.

Seen in this light, the role of government is taking shape in an increasingly expansive space of possibilities that is not defined by a rigid, conventional set of roles and relationships. Instead, public administrators, citizens and other actors form part of a dynamic, open and interactive system of governance where the authority of the state is used in *different ways* to achieve *different public results*—including engaging and empowering citizens, communities and other actors in order to realize societal and civic results (see Figure 3).

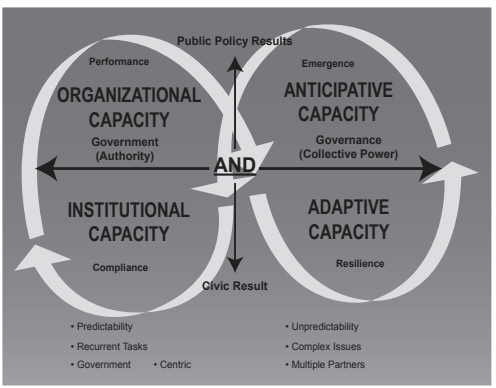
Figure 3
Dynamic System of Governance



The Future of Governance and Public Administration: A Dynamic System of Capacity-Building

An *expanded definition* of public results combined with a *broader view* of the role of government, citizens and other actors in society provides the space in which new directions for public service reforms can take shape and new ways to build collective capacity in the State to achieve public results can be explored (see Figure 4).

Figure 4
Dynamic System of Capacity Building



Building the Capacity to Serve – A Solid Foundation

Public administration incorporates history, traditions and conventions. Building the collective capacity to achieve public results starts by valuing past developments and preserving *existing capacities*. Central among these is the focus on *compliance,* which is the hallmark of good government. It includes

- a respect for the rule of law and public institutions;
- due process, including fairness, transparency and accountability for the exercise of powers and the use of public funds; and
- public sector values, including the expectation that public servants, in serving the public trust, will exhibit integrity, probity and impartiality.

Together, these factors are key contributors to the *institutional capacity* of the state apparatus and provide a solid foundation for public organizations. They represent the starting point of any journey towards building a state. Institutional capacity means the state has the ability to make and enforce laws, to tax and spend without "leakage" or corruption, to separate the powers of the legislature, the executive and the judiciary, and to account for the exercise of power. This capacity takes years to put in place; it is a never-ending process to sustain it. It is of fundamental importance. Every future generation will use and rely on it, and will be tasked with renewing it.

Since there is no such thing as *good government* without *well performing public sector* institutions, it is also important to retain the sharp focus governments have placed on *performance* over the last two decades. Public administrations should preserve and value

- the internal drive for making government more productive, efficient and effective;
- the attention paid to improving service delivery across organizational silos and the need for continuing

improvements in response to the expectations of citizens and to changing circumstances;
- the focus on sound governance that incorporates other sectors and actors; and
- the power of modern information and communication technologies that is transforming the role of government, the relationship between government and citizens, and the role of public servants.

These factors contribute to building *organizational capacity*. This capacity forms the basis for achieving public results. It means that high quality public goods can be delivered at the lowest possible cost to society, that user feedback, continuous improvement and innovation feature centrally in the delivery of public services, that modern information and communications technologies are used to reduce the number of intermediaries and empower users in the service delivery process. It also means that organizations from the public, private and civil spheres can work together to achieve common public results; although, the ability to work across organizational boundaries must first be learned inside government, after which it is easier for government to reach out and work with other sectors of society.

The compliance and performance traditions, models and related capacities amount to building strong public institutions and efficient public sector organizations. They are of fundamental importance to any government. They are best suited to stable contexts, predictable tasks and a government-centric approach to achieving public results; therein reside their strengths and added value.

The question is whether a focus on compliance and performance will be enough for governments to meet the challenges of serving in the twenty-first century.

Answering this question is, at once, a philosophical and pragmatic exercise for government. Different countries have different circumstances, needs and values. They will make difference

choices. It is important to explore what these choices entail as governments are called upon to "serve beyond the predictable" (Bourgon, In Press).

Pursuing Public Purposes in the Context of Uncertainty and Complexity

The role of government today extends beyond *predictable activities and circumstances*. It entails dealing with *complex issues*—some of which have the features of "wicked problems" (Ho, 2008)—in the *unpredictable* context of the global economy and networked societies, where *multiple players* are acting simultaneously.

Pressure is building on governments to improve their ability to anticipate, pre-empt and, if possible, prevent crises ranging from pandemics to global economic meltdowns, from global warming to food shortages.

Since the 1980s, the world has become vastly more interconnected, networked and "flat" (Friedman, 2005). Local problems can quickly become global problems, and global problems can have a wide and unpredictable range of local impacts. An increasing number of people, groups and organizations make important decisions in an increasing number of *locations*. There is growing *fragmentati*on. Their decisions are influenced by the *decisions of others* and by their expectations of what others may do. There is increasing *interdependence* (Kopperjan & Klijn, 2004). With fragmentation and interdependence comes *uncertainty*.

Each decision and each action has *limited effect,* but the power of multiple decisions moving in a similar direction can change the course of events around the globe at the speed of light.[8] Ideas about *"emergence"* have been used to describe this process. They observe how new *patterns* arise out of a vast array of interactions and seemingly out of nowhere (Holland, 1998; Goldstein, 1999).

[8] This condition is neatly captured in the famous "butterfly effect," in which the flapping of a butterfly's wing in Beijing can change weather patterns in the Gulf of Mexico (Morgan 2006, p. 255).

They reveal the powerful roles self-organization, adaptation and evolution play in complex systems (Mitleton-Kelly, 2008) and highlight the limitations of "grand designs" for dealing with issues in complex systems, no matter how well informed and conceived such plans may be (Bovaird, 2008; Westley, Zimmerman & Patton, 2006).

The difficulties that arise for governments in facing complexity *are not* primarily due to a lack of knowledge or because public servants are somewhat wanting in comparison to their predecessors. They come about because conventional approaches to governance and public administration were not devised or designed to deal with complexity and uncertainty.

To be sure, most problems of public importance are *difficult* ones. Often, their main difficulty lies in a lack of knowledge, capacity, resources or time to address them. They can be solved incrementally and in a step-by-step fashion by setting priorities that help to remedy some of these deficits. Examples here may include fiscal or tax reforms.

Some problems are *complicated*. The knowledge needed to address them exists or can be confidently developed, but their size, scope and scale is daunting and the process to produce a successful outcome is intricate and risky. Complicated problems may involve an elaborate web of actions in which every action, along with the sequencing and dependencies between them, is central to success and any misstep can lead to failure. Examples here may include building and running nuclear power facilities or executing missions in space (Westley *et al*., 2006).

Conventional practice that breaks down undertakings into simpler tasks that can be tackled through discrete policies and programs has been developed to address difficult and complicated problems (Wagenaar, 2007). In the face of complexity, a conventional approach can leave government in a reactive position, unable to detect *emerging patterns* in an ever-changing landscape and therefore unable *to intervene* ahead of time.

Complex problems are of a different order. They may display

- *Dynamic complexity* when causes and effects are interdependent but may be far apart in space and time;
- *Social complexity* when the facts and the nature of the problem are contested and when positions are entrenched; and
- *Generative complexity* when unique, unforeseen issues emerge with a high potential for recombining in different ways, at different times, in different places and at different intensities and scales (Kahane, 2004).

Dynamically complex problems cannot be solved solely by breaking them down into smaller pieces and developing more knowledge about each piece. They can only be addressed by looking at the *whole system* and thus require a *systemic* approach (Senge, 1990) that engages citizens and other actors who are implicated in and affected by them (Wagenaar, 2007). The problem of deforestation in the Amazon rain forest is an example of a dynamically complex problem that requires a systematic solution.

But systemic knowledge alone may not help to resolve socially complex problems since the definitions, facts and solutions are often highly contested (Haveri, 2006; Kahane, 2004). It is becoming increasingly clear that the definitions and solutions that matter most are the ones that are co-created by the relevant parties. Even if such knowledge is imperfect, the *process of creating it together* holds the most value because it opens up the possibility of concerted, collective action (Senge, 2004). The processes of reconciliation in post-Apartheid South Africa or post-conflict reconstruction in societies are examples of problems with high social complexity (Kahane, 2004; Westley *et al*., 2006).

Generatively complex problems cannot be solved simply by replicating what was done before (Kahane, 2004). Even if the situation bears some resemblance to past events, it requires *emergent solutions* that stem from the ongoing and anticipated interactions between actors and contexts, including public officials

and citizens. The challenge for public administrators here is to read the complex landscape and to connect problems, people and solutions in the right contexts (Levinthal & Warglien, 1999) and to unleash the power of self-organization and co-evolution (Duit & Galaz, 2008). The potential impact of climate change on small island states, such as Indonesia, is an example of such a problem.

Wicked problems feature some or all of the characteristics of complex problems along with a particularly high level of uncertainty and unpredictability. Uncertainties stem from the fragmentation of decision-making and the interdependence of actions associated with the problem. Unpredictability arises from unstable relationships between the many actors and variables. Global warming is an example of a wicked problem that requires an adaptive mix of systematic, social and emergent solutions.

A range of theories, concepts and tools has been developed since the 1990s to help practitioners face complexity in an uncertain environment (e.g., Gunderson & Holling, 2002; Mitleton-Kelly, 2008; Teisman & Klijn, 2008). But no magic bullet exists (Bovaird, 2008). Confronting this environment requires new capacities. It starts with government embracing complexity and uncertainty as part of its reality and accepting that it has a role to play beyond the predictable (Haynes, 2003). The implications and consequences of this new role for public sector organizations and public servants need to be understood. A coherent set of actions needs to be pursued in support of this new role for government.

Building Capacity for Anticipation, Innovation and Adaptation

Successfully confronting complexity and wickedness as part of the reality of public administration will require concerted efforts to build the capacity of government to anticipate, detect and proactively intervene where necessary. It will also entail building the collective capacity for anticipation, innovation and adaptation (see Figure 4).

Early detection through scanning or other means, and gaining a better understanding of the perspectives of the full range of actors and the relationships between them, can reduce uncertainty and unpredictability. Proactive action may improve the probability of more desirable outcomes. Countries with the best capabilities in detecting emerging trends and anticipating significant changes will have an important comparative advantage.

Most governments have developed relatively strong internal policy functions, which are needed to provide sound policy advice that takes into account existing capacity and lessons learned in the past. In general, policy units are departmentally-based and mission specific. They tend to value causal rationality and linear thinking, and rely heavily on evidence and data--and for good reason. This policy approach has contributed to great achievements in several domains of public policy.

But in the case of complex issues and emergent possibilities, the most important knowledge does not reside in the data. Rather, it rests in interpretation and insight, in discerning probable patterns where none had been seen before, and in the meaning extracted from diffuse information and imperfect knowledge. This work requires a *diversity of perspectives* coming from the interactions with multiple actors, a *diversity of skills* and disciplinary knowledge bases, and a *diversity of approaches* where linear thinking, non-linear systems-thinking and emergent understanding co-exist.

Many governments have a long tradition of intelligence gathering, environmental scanning, scenario planning, modeling and risk assessment. The challenge is to extend this capacity to complex issues and unpredictable environments by giving priority to building the *anticipative capacity* of government. Some countries are already taking ambitious steps in this direction (Habegger, 2009). For example, Singapore is using a cross-government approach that marries scenario planning with a risk assessment and horizon scanning system.[9] Various ministries in the United Kingdom have come together to fund and use a “foresight

[9] Véase http://www.rahs.org.sg.

program" to conduct "futures research" in particular sectors such as health, energy and land use.[10] The Finnish parliament has established from among its members a "Committee for the Future" with a mandate to make submissions on futures-related matters and conduct futures studies.[11]

Inferring from current examples, anticipative policy capacity relies on a government-wide approach, with tools that capture information from a wide range of sources and allow access to a variety of actors inside and outside government. It rests on leadership from the centre of government, but requires data sourcing, analytical and interpretive capabilities in line agencies, departments and organizations outside of government, such as universities and think tanks. This capacity could be further enhanced by more dialogue across government and between government and wider, more diverse array of actors outside.

In many cases, the best knowledge and the most powerful intelligence and insights about emergent phenomena do not rest with government. They reside in the minds of people living next door or thousands of miles away. They are shaped and circulate in self-organized social networks and in the multiple relationships citizens have in their local communities or globally dispersed communities of interest (Schuler, 2008).

To address complex problems and uncertainty, governments need to improve their ability to tap the *collective intelligence* of society to extract knowledge and meaning about emerging patterns and trends in the social system. Citizens and other actors have invaluable information and diverse perspectives that can provide foresight, shape decisions and devise innovative solutions (Atlee, 2008; Malone, 2008).

Governments can also take steps to encourage *social innovation* (Mulgan, 2007). The social *networks* and capabilities of citizens are powerful assets in generating novel solutions and pursuing

[10] Véase http://www.foresight.gov.uk/index.asp.
[11] Véase http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/parliament/committees/future.htx.

new courses of action towards social goals (Westley, Zimmerman & Patton, 2006). Government can leverage the power of networks to connect actors, problems and solutions as a means of achieving public results (Klijn, 2008).

These actions can help government advance from a reactive to a more adaptive position. Overall, they amount to building the *anticipative and innovative capacity* inside and outside government.

Notwithstanding the efforts government and citizens make in building their anticipative and innovative capacity for solving public problems, unforeseen events will arise and unpredictable shocks will occur. Government will always be the *insurer of last resort* when the collective interest is at stake. Recent history shows, for example, with the outbreak of SARS in 2003 and the near-collapse of the global financial system in 2008, that passive approaches to dealing with "surprises" and emergent public policy issues can impose significant damage and a high cost to society. While governments cannot plan for what they cannot know, they can work proactively to limit the impact of shocks and increase the probability of more favorable outcomes.

The role of government in the 21st century extends to building the *resilience* of their societies to absorb shocks, embrace change and prosper. Ideas about how government can foster resilience have been developing since the 1990s, particularly with respect to crisis management, security and emergency preparedness (e.g., Allenby & Fink, 2005; Hanson & Roberts, 2005; Masten & Obradovic, 2008; Menon, 2005; Norris *et al*., 2008). The fields of ecology and environmental studies, which have a longer track record of research on resilience, are good sources of inspiration (e.g., Anderies, Walker & Kinzig, 2006; Gunderson & Holling, 2002; Holling, 1973, 2001). Promising guidance for public administrators is emerging.

Some shocks can be foreseen, even if only as probabilities. Building resilience entails planning for, preventing and pre-empting these shocks, and identifying and mitigating key vulnerabilities

associated with them (Adger, 2006; Berkes, 2007; McManus *et al.*, 2007).

Some shocks cannot be foreseen, prevented or mitigated. Moreover, change is inevitable and can be healthy (Berkes & Folke, 2002), although the benefits and costs can be unevenly distributed (Norris *et al.*, 2008; Scheffer *et al*., 2002). Attempting to prevent all shocks can create "brittle" communities, institutions and societies as it undermines the collective capacity to learn and adapt (Comfort, 1994; Gunderson *et al*., 1995). Delaying change can increase the risk of large-scale crises later (Holling & Meffe, 1996).

The goal for government is not to attempt to predict or control all potential shocks. This would be impossible and counterproductive. Rather, the primary goal is to promote the resilience of society, which means *building the collective capacity to learn and adapt* and *ensuring a more equitable distribution of the risks,* in a manner that mitigates the negative impact on society's most vulnerable. Resilience cannot be achieved by individuals, organizations or governments working alone (McManus *et al.,* 2007). Resilient societies have at least two significant characteristics: 1) an *active citizenry*, comprised of a critical mass of people with the motivation, skills and confidence to take action to meet the needs of their communities, and 2) solid *networks of community groups* with the capability to bring a wide range of people together to identify the community's needs and to mobilize resources in support of common solutions (Dale & Onyx, 2005).

These capabilities develop through experience and practice. A *participatory approach* to public policy decisions and policy implementation is essential in building collective adaptive capacity. Public participation, citizen engagement and shared governance approaches provide powerful *reinforcements* to resilience, particularly if these approaches encourage actions and decision-making at the community level (Lebel *et al.,* 2006). Dealing with issues at local levels also keeps problems from escalating up and across the social system to become crises of great magnitude (Berkes & Folke, 2002).

Resilience and adaptive capacity cannot be bought or wished for when it is most needed. It develops from learned experience and practice (Berkes & Folke, 2002). It grows out of the bonds and relationships built over time among people, organizations, communities and governments that have learned they can work together and count on each other when they need to. Resilience is based on the stock of trust, mutual understanding, knowledge and know-how that allows people to act, learn, adapt and evolve collectively (Longstaff & Yang, 2008; Murphy, 2007; Newman & Dale, 2005).

Governments can do much to build the adaptive capacity of citizens, communities and themselves, including

- Intervening at the lowest possible scale before issues cascade upwards;
- Experimenting and investing in pilot projects at local levels, then scale up where appropriate;
- Simulating events that enhance collective learning; and
- Accelerating the transfer of knowledge and know-how between actors.

Public administrators can improve the anticipative, innovative and adaptive capacity of their organizations by strategically maintaining a level of redundancy and nurturing sources of renewal. They can protect resources for exploration and discovery. They can conserve and build new capacities, such as a policy function that is adept at strategic anticipation, monitoring and dynamic response. They can create “safe spaces” or incubators that provide hospitable environments for experimentation and innovation. They can embrace diversity in terms of people and functions to provide a broader range of options in the face of adversity.

Implementing many of the measures to improve anticipative, innovative and capacities—and, with them, improve government’s ability to confront complexity and bounce back from shocks and surprises—will require some targeted investments for the long term and tolerance of the admittedly small amount of “excess”

capacity that will be needed in public organizations. Ultimately, this will require recognition that less government, and more efficient government, does not necessarily amount to better government.

Concluding Thoughts

It has taken centuries and much sacrifice to build our modern nation states and a great deal of commitment to build the civil societies that comprise them. The art and science of public governance and administration has played an important role in building the institutional and organizational capacities to achieve public results and to serve the collective interest. Practitioners and scholars in this domain have much to be proud of.

The transformation that has taken place in the world since the 1980s, along with recent global crises, signal a need to search for *a new balance* between market and democracy; between the public and the private interests; between freedom in the private sphere and common responsibility in the collective sphere.

A *new balance* requires *new* capacity, *new* insights and *new* knowledge that complement what has come before.

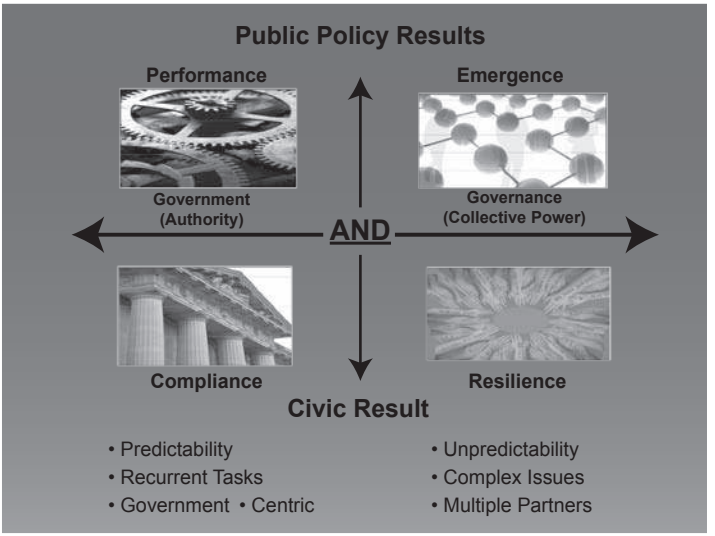
As a professional and scholarly endeavor, the art and science of public governance and administration has a unique internal coherence. It was born out of constitutional law and political science. Over time, it embraced ideas and practices from economics and business management, it integrated knowledge from the organizational sciences and became enriched by ideas from the social sciences.

Those who practice and study governance and public administration must once again explore new frontiers as it begins to integrate ideas from many knowledge domains—from complexity to adaptive systems theories, from collective intelligence to network theories, and from evolutionary biology and ecology to epidemiology and national security. This will provide important insights for the future of governance and public administration

and drive the process by which anticipative, innovative and adaptive capacities are developed further. It will also provide insights as to whether and how institutional and organizational capacity-building needs to be reshaped.

Above all, it may be time to rediscover some very old concepts of the public good, collective interests, democracy, civics and citizenship and to explore their *meaning* in the changing landscape of today's reality.

Figure 5
Unifying Framework of Public Administration



A unifying framework may be helpful to guide the exploration and interrelationships between old and new ideas. One possibility is the conceptual framework that has been developed as part of an international research program that the author is currently leading in regards to a "new synthesis in public administration" (see Figure 5) and which has informed the presentation of ideas in this paper.[12]

[12] For information on the "new synthesis" project, see http://www.ns6newsynthesis.com

Ultimately, any exploration on the future of public administration can most effectively be done by practitioners, academics and scholars working together because research and practice are *inseparable parts* of a common enterprise.

Bibliography

Acosta, Silvina and Emilene Martinez-Morales (2008). Documenting Access to Information in Latin America – Legal Milestones and Success Stories, (28 September 2008), *Freedominfo.org: the online network of freedom of information adbvocates (Washington),* Retrieved September 1, 2009 from http://www.freedominfo.org/features/20080928a.htm

Adger, W.N. (2006). Vulnerability. *Global Environmental Change*, 16: 268-281.

Allenby, B. and Fink, J. (2005). Toward Inherently Secure and Resilient Societies. *Science*, 309: 1034-1036.

Anderies, J.M., Walker, B.H. and Kinzig, A.P. (2006) Fifteen Weddings and a Funeral: Case Studies and Resilience-based Management. *Ecology and Society, 11*(1), 21-32.

Atlee, T. (2008). Co-Intelligence, Collective Intelligence, and Conscious Evolution. In M. Tovey (ed.), *Collective Intelligence: Creating a Prosperous World at Peace* [pp. 5-14]. Oakton, VA: Earth Intelligence Network.

Baltodano, A.P. (1997) The study of public administration in times of global interpenetration: a historical rational for a theoretical model*, Journal of Public Administration Research and Theory*, 7.4 (1997): 615-638

Berkes, F. (2007). Understanding Uncertainty and Reducing Vulnerability: Lessons from Resilience Thinking. *Natural Hazards*, 41: 283-295.

Berkes, F. & Folke, C. (2002). Back to the Future: Ecosystem Dynamics and Local Knowledge. In L.H. Gunderson and C.S. Holling (eds.), *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems* [pp. 121-146]. Washington, DC: Island Press.

Bingham, L. B., Nabatchi, T and O'Leary. R. (2005) The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and

Citizen Participation in the Work of Government. *Public Administration Review, 65*(5), 547-558.

Bourgon, J. (2007) Responsive, responsible and respected government: Towards a New Public Administration Theory. *International Institute of Administrative Sciences, 73*(1), 7-26.

Bourgon, J. (2008a) Performance Management: It's the results that count. *Asian Pacific Journal of Public Administration, 30*(1), 41-58.

Bourgon, J. (2008b) The future of public service: A search for a new balance. *Australian Journal of Public Administration*, 67(4):390-404.

Bourgon, J. (2009) Why Should Governments Engage Citizens in Service Delivery and Policy Making? In Organisation for Economic Cooperation and Development (ed.), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*. Paris: OECD, 171-177. Retrieved January 2, 2009 from http://www.olis.oecd.org/olis/2008doc.nsf/LinkTo/NT00005FB6?OpenDocument.

Bourgon, J. (In press) New Directions in Public Administration: Serving Beyond the Predictable. *Public Policy and Administration, 24*(3).

Bovaird, T. (2008) Emergent Strategic Management and Planning Mechanisms in Complex Adaptive Systems. *Public Management Review, 10*(3), 319-340.

Comfort, L. (1994). Risk and Resilience: Inter-organizational Learning Following the Northridge Earthquake of 17 January 1994. *Risk and Resilience*, 2(3): 157-170.

Cornwall, Andrea and Alex Shankland.(2008) Engaging Citizens: Lessons from building Brazil's national health system. *Social Science and Medicine*, 66: 2173-2184.

Dale, A., and J. Onyx. (2005) *A Dynamic Balance: Social Capital and Sustainable Community Development.* Vancouver, BC: UBC Press.

Denhardt, J.V. & Denhardt, R.B. (2003) *The New Public Service, Serving, not Steering*. Armonk, NY: E. Sharpe.

Duit, A. and Galaz, V. (2008). Governance and Complexity – Emerging Issues for Governance Theory. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, 3* (21): 311-335.

Friedman, T.L. (2005) *The World is Flat: A Brief History of the 21st Century*. New York, NY: Farrar, Straus and Giroux.

Fung, A. and Wright, E.O. (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance.* London, UK: Verso Press.

Goldstein, J. (1999) Emergence as a Construct: History and Issues. *Emergence: Complexity and Organization, 1*, 49-72.

Gunderson, L.H., Holling, C.S. and Light, S.S. (1995). *Barriers and Bridges to the Renewal of Ecosystems and Institutions.* New York, NY: Columbia University Press.

Gunderson, L.H. and Holling, C. (Eds.) (2002) *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems*. Washington, DC: Island Press.

Habegger, B. (2009). *Horizon Scanning in Government*. Zurich: Centre for Security Studies. Retrieved June 17, 2009 from http://se2.isn.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=11&fileid=3D89E3D1-55A8-8622-F380-69C677A36478&lng=en.

Hanson, B. and Roberts, L. (2005). Resiliency in the Face of Disaster. *Science*, 309: 1029.

Haveri, A. (2006). Complexity in Local Government Change: Limits to Rational Reforming. *Public Management Review*, 1(8): 31-46,

Haynes, P. (2003) *Managing Complexity in the Public Services*. Maidenhead, UK: Open University Press.

Ho, P. (2008) Governance at the Leading Edge: Black Swans, Wild Cards and Wicked Problems. *Ethos* 4, 74-79.

Holland, J.H. (1998) *Emergence: From Chaos to Order*. Reading, MA: Helix Books.

Holling, C.S. (1973) Resilience and Stability of Ecological Systems. *Annual Review of Ecology and Systematics, 4*, 1-23.

Holling, C.S. (2001) Understanding the complexity of economic, ecological, and social systems. *Ecosystems, 4*(5):390-405.

Holling, C.S. and Meffe, G.K. (1996). Command and Control and the Pathology of Natural Resource Management. *Conservation Biology*, 10: 328-337.

Huddleston, M. (2000) Onto the darkling Plain: globalization and the American public Service in the twenty first century. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4): 665-684.

Innes, J. E., & Booher, D. E. (2004). Reframing public participation: Strategies for the 21st century. *Planning Theory & Practice, 5*(4), 419-436.

Irvin, R. and Stansbury, J. (2004) Citizen Participation in Decision Making: Is it Worth Effort? *Public Administration Review, 64*(1), 55-65

Kahane, A. (2004). *Solving Tough Problems: An Open Way of Talking, Listening and Creating New Realities.* San Francisco, CA: Berrett-Koehler Publishers.

Khator R.and Garcia-Zamor, J-C., Introduction. In J-C. Garcia-Zamor (Ed.) *Public administration in the global village*. Westport, CT.: Praeger, 1994

Kettl, D. (2002) *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.

Klijn, E-H. (2008) Complexity Theory and Public Administration: What's New? *Public Management Review, 10*(3), 299-317.

Klijn, E-H. (2005) Networks and Inter-Organizational Management: Challenging, Steering, Evaluation, and the Role of Public Actors in Public Management, in E. Ferlie, Lynn, L. & Pollitt, C. (eds.) *The Oxford Handbook on Public Management*. New York, NY: Oxford University Press.

Koppenjan, J. and Klijn, E-H. (2004) *Managing Uncertainties in Networks: A Network Approach to Problem-Solving and Decision-Making*. London, UK: Routledge.

Lebel, L., Anderies, J.M., Campbell, B., Folke, C., Hatfield-Dodds, S., Hughes, T.P., and Wilson, J. (2006). Governance and the Capacity to Manage Resilience in Regional Social-Ecological Systems. *Ecology and Society, 11*(1), 19-37.

Lenihan, D., Milloy, J., Fox, G., & Barber, T. (2007) *Progressive Governance for Canadians: What You Need to Know*. Ottawa, ON: Public Policy Forum.

Levinthal, D.A. and Warglien, M. (1999). Landscape Design: Designing for Local Action in Complex Worlds. *Organizational Science,* 10 (3): 342-357.

Longstaff, P.H. & Yang, S. (2008). Communication Management and Trust: Their Role in Building Resilience to "Surprises" Such as Natural Disasters, Pandemic Flu, and Terrorism. *Ecology*

and Society, 13(1). Retrieved April 21, 2009 from http://www.ecologyandsociety.org/vol13/iss1art3/main.html.

Lukensmeyer, C. J. (2007). Large-scale citizen engagement and the rebuilding of New Orleans: A case study. *National Civic Review, 96*(3), 3-15.

Malone, T.W. (2008). What Is Collective Intelligence and What Will We Do About It? In M. Tovey (ed.), *Collective Intelligence: Creating a Prosperous World at Peace* [pp. 1-4]. Oakton, VA: Earth Intelligence Network.

Mahbubani (2009). The Dangers of Democratic Delusions. *Ethics and International Affairs, (1)*23, 19-25.

Masten, A.S. and Obradovic, J. (2008). Disaster Preparation and Recovery: Lessons from Research on Resilience in Human Development. *Ecology and Society, 13*(1): 9-36.

McManus S., Seville, E., Brundon, D., and Vargo, J. (2007) *Resilience Management: A Framework for assessing and improving the resilience of organizations.* Resilient organizations research programme. University of Canterbury: Christchurch, New Zealand. Retrieved January 2, 2009 from http://www.resorgs.org.nz/pubs.shtml.

Menon, K.U. (2005) National Resilience: From Bouncing Back to Prevention. *Ethos*, *11*(1), 14-17.

Michener, Greg (2009) Freedom of Information Legislation and the Media in Latin America.(19May2009),*Freedominfo.org: the online network of freedom of information adbvocates (Washington)*, Retrieved September 1, 2009 from http://www.freedominfo.org/features/20090519.htm.

Mitleton-Kelly, E. (2008) Ten Principles of Complexity and Enabling Infrastructures. In E. Mitleton-Kelly (ed.) *Complex Systems and Evolutionary Perspectives on Organisations: The Application of Complexity Theory to Organisations* [p. 23-51]. Bingley, UK: Emerald Group Publishing Limited.

Morgan, G. (2006) *Images of Organization*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Mulgan, G. (2007) *Social Innovation: What is it, Why it Matters and How it can be Accelerated.* Skoll Center for Social Entrepreneurship Working Paper, SAID Business School, University of Oxford, 1-51. Retrieved January 2, 2009 from

http://www.youngfoundation.org.uk/files/images/03_07_What_it_is__SAID_.pdf

Murphy, B.L. (2007). Locating Social Capital in Resilient Community-level Emergency Management. Natural Hazards, 41: 297-315.

Newman, L.L., and Dale, A. (2005) Network structure, diversity, and proactive resilience building: a response to Tompkins and Adger. *Ecology and Society, 10*(1). Retrieved January 24, 2009 from http://www.ecologyandsociety.org/vol10/iss1/resp2.

Norris, F., Stevens, S.P., Pfefferbaum, B., Wyche, K.F. and Pfefferbaum, R.L. (2008). Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities, and Strategy for Disaster Readiness. *American Journal of Community Psychology*, 41: 127-150.

Nye, J.S., Zelikow, P.D. and King, D.C. (Eds.). (1997). *Why People Don't Trust Government.* Boston, MA: Harvard University Press.

Organization for Economic Cooperation and Development. (2008) *From Open to Inclusive: Building Citizen-centered Policy and Services*. Retrieved January 2, 2009 from http://www.olis.oecd.org/olis/2008doc.nsf/ENGDATCORPLOOK/NT00000E9A/$FILE/JT03243619.PDF

Padget, Julian. (2005) E-Government and E-Democracy in Latin America. *IEEE Intelligent Systems* 20(1): 94-96.

Pharr, S.J. and Putnam, R.D. (Eds.). (2000). *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton, NJ: Princeton University Press.

Salamon, L. (2002) *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Senge, P. (1990). *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. New York, NY: Doubleday.

Senge, P. (2004). Preface. In A. Kahane, *Solving Tough Problems: An Open Way of Talking, Listening and Creating New Realities.* San Francisco, CA: Berrett-Koehler Publishers.

Scheffer, M., Westley, F., Brock, W.A., Holmgren, M. (2002). Dynamic Interaction of Societies and Ecosystems—Linking Theories from Ecology, Economy and Sociology. In L.H. Gunderson and C.S. Holling (eds.), *Panarchy: Understanding*

Transformations in Human and Natural Systems [pp. 195-239]. Washington, DC: Island Press.

Schuler, D. (2008). Civic intelligence and the public sphere, in M. Tovey, *Collective intelligence: creating a prosperous world at peace*. Oakton, VA: Earth Intelligence Network.

Teisman, G.R. & Klijn, E.-H. (2008). Complexity Theory and Public Management, *Public Management Review* 10(3): 287-297.

United Nations. (2007) *Public Administration and Development*. Report of the Secretary-General. Sixty-second session, General Assembly. Retrieved January 2, 2009 from http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan027432.pdf

Van Dooren, W., Thijs, N. and Bouckaert, G. (2004) Quality Management and the Management of Quality in European Public Administration. In E. Loffler and M. Vintar (Eds.), *Improving the Quality of East and West European public Services*, 91-106.

Wagenaar, H. (2007) Governance, Complexity, and Democratic Participation: How Citizens and Public Officials Harness the Complexities of Neighborhood Decline. *The American Review of Public Administration, 37*(1), 17-50.

Westley, F., Zimmerman, B & Patton, M. (2006) *Getting to Maybe: How the World is Changed*. Toronto, ON: Random House.

World Bank, Participation and Civic Engagement Team (2003). Case Study 2 – Porto Alegre, Brazil: Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management. Social Development Notes, 71 (March 2003), Retrieved September 3, 2009 from http://info.worldbank.org/etools/docs/library/238102/1.1.2%20sdn71.pdf.

Revista de Administración Pública

INAP

Between models and realities: Theoretical approaches for the study of administrative reforms

Mauricio I. Dussauge Laguna*

In the past two decades, the study of administrative reforms has grown significantly in various respects. The most obvious evidence relates to the increasing number of publications in the topic, either books, articles, government reports, essays, or personal memoirs (Dussauge, 2009a). Similarly, the number of countries under study has broadened, now covering in a detailed manner the reform experiences of the "classic" country examples (*e.g.* developed countries such as France, Germany, United States, United Kingdom; see Pollitt and Bouckaert, 2004; Wright, 1994); the more recent New Public Management "benchmark" cases (*e.g.* New Zealand and Australia; Boston, *et al.*, 1996; Barzelay, 2001; Kettl, 2005; Christensen and Laegreid, 2001, 2007); and jurisdictions that had been traditionally understudied, such as Asia (Cheung, 2005; Common, 2001; Turner, 2002), Southern Europe (Ongaro, 2010; Peters, 2008b), Eastern Europe (Goetz, 2001; Peters, 2008a; Verheijen, 2003), or Latin America (Barzelay *et al.*, 2003; Arellano, 2004; Cunnill and Ospina, 2003; Bresser and Spink, 1999).

* The author is PhD in Political Science (candidate), London School of Economics and Political Science. Contact: m.i.dussauge-laguna@lse.ac.uk. Personal webpage: http://mdussauge.googlepages.com. He greatly acknowledges financial support received from the Mexican Government (CONACYT and Ministry of Education), and the LSE's Government Department, which has been essential to developing his PhD research, from which this particular essay has been produced.

However, perhaps the most interesting development in the study of administrative reforms has been the increasing, albeit still limited, effort to build theoretical frameworks, models, and statements based on the vast empirical evidence of the previous years (see Toonen, 2003a, 2003b; Hood, 2000; Hood and Lodge, 2006; Pollitt, 2008; Pollitt and Bouckaert, 2010). In particular, one trend of theoretical elaboration is that related to linking "ideational, institutional, and interest" based approaches to better understand how and why administrative reforms take place and unfold across time and space. In some ways, this could be seen as a process in which insights from the so-called "three new institutionalisms" (Peters, 2005; Hall and Taylor, 1996), are used to analyse administrative reform experiences (Barzelay and Gallego, 2006). However, other approaches not always linked to the "institutionalisms", such as "policy diffusion", have been equally employed to describe and analyze reform patterns and processes[1].

This essay will seek to provide a brief introduction to these theoretical approaches, as well as to their advantages and limitations. In order to better illustrate the latter, each section will analyze a few academic pieces that have used a particular approach to study either a specific type of reform, or a broader process of government reform. The choice of these academic pieces is not completely arbitrary, as some effort has been put in presenting relevant pieces which might be seen as representative of each approach. The reader will thus find here a sample of works on this question, and not a detailed review of the literature on administrative reforms (see Dussauge, 2009a, 2009b).

The remainder of the essay is divided into five sections. The next four discuss the Institutional Choice, Historical Institutionalist, Sociological Institutionalist, and Policy Diffusion approaches and their links with the study of administrative reforms. The essay then wraps up the analysis and offers some final thoughts on how these

[1] Two further approaches are "political economy" (Schneider and Heredia, 2003) and "institutional processualism" (Barzelay and Gallego, 2006; Barzelay *et al*., 2003). However, these have received less attention in the literature and, given space constraints, have been left outside.

approaches could help us to better understand administrative reforms in Mexico, particularly those that have taken place in recent decades. As a general line of argumentation, the essay will suggest that each of these approaches offers interesting research avenues. Furthermore, it will be also argued that some approaches seem to be better equipped for explaining particular reform topics or areas. Yet, it will be noted that none is capable of encompassing the complete dynamics of administrative reforms, and thus the future research agenda on this topic might require a combination of approaches.

Institutional Choice and Administrative Reforms

The first approach to be explored here is the one that could be called "Institutional Choice", which is clearly linked to the premises of rational calculus and rational behaviour proposed by the rational choice/public choice theories, albeit taking also into account the relevance of institutions as an essential factor. Within this literature, at least two research lines could be mentioned. The first one, which actually looks at administrative reforms in Latin America, is that of Barbara Geddes (1991, 1994). In her comparative study of civil service reforms in four countries, Geddes seeks to explain "why reforms that are widely regarded as necessary and desirable often face such severe obstacles" (1991:371). She uses game-theory as a point of departure and proposes a game played by two actors: the executive and the legislative. Geddes asserts that politicians face a "dilemma": to choose between their own interests or those of the society. Reforms will only occur when both circumstances align. Merit-based civil service systems, she concludes, will only be created when "the benefits of patronage are approximately evenly distributed among the larger parties, and legislators have some small incentive to vote for reform". Finally, Geddes stresses that the advancement of other kinds of reforms may face similar complications as democracies in the region become more fragmented.

This model is simple and elegant, and appears supported by empirical evidence. By focusing on Latin American countries,

Geddes is able to control for many variables that might influence the dynamics of reforms (culture, political systems, and economic size). However, its use for studying administrative reforms, particularly contemporary ones, might be rather limited. As Guy Peters (1998) remarks, comparative studies show that there are always more than two key actors involved in reform processes. Furthermore, her focus on why reforms are hard to implement has been surpassed by the number of reforms that have recently taken place in the region. Lastly, Geddes does not consider ideational factors (*e.g.* "policy labels", diffusion of ideas), which have often played a crucial role in the last decade.

A second approach is that of "credible commitment". This assumes politicians consider that certain administrative reforms might be a useful device for increasing the credibility of a given institution (or that of their nations) among relevant economic or political actors (Thatcher and Stone, 2002). Although not generally discussed among scholars in the main administrative reforms community, the "credible-commitment" approach is strongly linked to the literature on the establishment of independent central banks (Bernhard, Broz, and Clark, 2002; Blinder, 1998); independent regulatory agencies (Majone, 1997, 1999; Gilardi, 2002; Thatcher, 2002); autonomous agencies (Taliercio, 2004; Elgie, 2006); and even for some studies on merit-based civil service systems (Horn, 1995).

These studies provide an interesting approach for understanding why certain public institutions, particularly within the financial sector, have been reformed. However, it also faces three main weaknesses. Firstly, although some of the authors do take into account international factors, they mostly limit their relevance to issues of credibility. Yet several studies have shown that international organizations and trends affect reforms in other important ways (Thatcher, 2007). Secondly, the approach might be more helpful for understanding why pioneer countries adopted a given reform model, than for explaining its wider diffusion and cross-national adoption, which seems to be based more on social legitimacy than functional considerations (McNamara, 2002; Marcussen, 2005, 2007; Thatcher and Stone, 2002). For all the

above, this approach might not be useful for studying reforms where credibility or efficiency are less prominent components.

Historical Institutionalism and Administrative Reforms

A second theoretical line of enquiry, and perhaps the predominant one, is that pursued by scholars whose work could be associated to historical institutionalism: Knill (1999); Cheung (2005); Pollitt and Bouckaert (2004); Pollitt, Van Thiel, and Homburg (2007); Turner (2002); Wright (1994); and more recently Pollitt (2008), and Pollitt and Bouckaert (2010). Given the space available, only the first three will be discussed here.

Christoph Knill attempts to explain "cross national variance" among countries that have implemented administrative reforms. He argues that countries possess different "administrative reform capacity", that is the potential for implementing reforms. He suggests two ideal types of administrative systems: "autonomous" administrations (such as Germany), were the capacity to reform and change is "restricted to incremental self-adoptions by the bureaucracy"; and "instrumental" administrations (such as Britain), where substantial transformations are possible as long as there is a government committed to do so. According to Knill, the characteristics of these two administrative systems are linked to the number of existing institutional veto points, something that is a product of "the state tradition as well as the legal and political administrative system". He then discusses how institutional conditions and the executive's eagerness eased administrative reforms in Britain, whereas in Germany powerful bureaucratic organizations and disagreements between federal and local governments limited the pace and scope of reforms.

In his article on the "politics of administrative reforms in Asia", Anthony Cheung (2005) seeks to answer whether Asian reforms have followed global trends associated to the NPM, or a different path. Cheung mentions that most Asian countries have been recently exposed to similar economic pressures, political changes, and NPM ideas. In his analysis of reforms implemented in Japan,

Singapore, South Korea and others, Cheung observes that all have certainly included some NPM topics in their administrative reform agendas. However, Asian countries, characterized by a "legacy" in which the State and central government bureaucracies play a fundamental role, have not adopted the new "paradigm" as a whole. Furthermore, country reforms have certainly shared some regional features, but without a clear emerging "Asian paradigm". This is so because reforms processes and the final mix of "old" and "new" public administration topics have followed particular national paths.

Finally, the major study of Christopher Pollitt and Geert Bouckaert (2004) is worth discussing. In their opening chapter, Pollitt and Bouckaert state (emphasis in the original) that they "find *institutionalist* explanations carry considerable power. This is not to deny the importance of politics or global economic forces or, sometimes, local technical factors. [...] Rather it is simply to recognize that –at least in the field of public management reform– the broader forces of economics and politics are almost always mediated through networks of *institutions*." Departing from this, they develop a "model" for explaining public management reforms, which integrates global economic forces, socio-demographic changes, new management ideas, pressures from citizens, party political ideas, chance events, decisions made by elite members, contents of reform packages, and implementation process. According to them, all these factors/forces intervene in one way or another, at some point, in reform processes. Yet how this happens, when, and with what consequences are matters closely related to national political and institutional conditions. In particular, Pollitt and Bouckaert underline the relevance of state structures (federal/unitary/centralized); executive government (majoritarian/consensual/coalition/intermediate); minister/mandarin relations (separate/politicized); administrative culture (*Rechtsstaat*/public interest/legalistic); and diversity of policy advice (mainly civil service/consultants/universities/political appointees). With these elements as a basis, they analyze administrative reforms in eleven countries and the European Commission, and describe how these followed divergent trajectories of reform, with some "public

interest" oriented countries implementing more NPM-type reforms (the Netherlands), whereas "*Rechtsstaat*" (France) countries opted for more "traditional" public administration strategies; and with unitary countries (the UK) being more aggressive reformers than federal ones (Germany).

These studies have shown the centrality that national political institutions have for explaining variation in administrative reform trajectories and scope, and how patterns of reform are deeply influenced by state traditions and might be thus "path dependent" (Lodge, 2003; Pierson, 2004). After years in which countries around the world were supposedly "converging" around a NPM model, comparative studies based on historical institutionalist perspectives have demonstrated that variety is more prevalent than initially thought. Finally, these studies have also shown the complexities that surround administrative reform dynamics.

However, historical institutionalist analyses also face important limitations. First, they are more useful for understanding divergence than the widespread adoption of specific reform topics (*e.g.* freedom of information laws), despite huge institutional differences among nations. Second, these studies assign only a minor role to international forces, with a particular focus on NPM ideas and the role played by the OECD or the World Bank. Third, while they do remark the relevance of national bureaucracies, their analyses about the roles played by bureaucrats in reform processes is rather limited. Finally, the high number of variables included in these analyses make difficult to clearly define what factor (and when, how, and why) might be more relevant for explaining reforms.

Sociological Institutionalism and Administrative Reforms

A third set of studies is that associated to the sociological institutionalist tradition, with close links to organizational theory (*e.g.* DiMaggio and Powell, 1983). For instance, Tom Christensen and Per Lægreid (2001, 2007) propose a "transformative perspective on administrative reforms". By this they mean "a complex mix of environmental characteristics, polity features and

historical-institutional context", including international economic changes, the diffusion of NPM ideas, features of the political system (constitutional and structural), and administrative culture (style of governance). This is clearly a model with commonalities to historical institutionalists. However, Christensen and Lægreid introduce another factor: the role that politicians and bureaucrats perform in filtering and traducing international pressures and ideas for reform. According to them, a "transformative perspective denies both the optimistic position that wilful political reform actors have full, comprehensive insight into power over reform process and the fatalistic position they have no possibility of influencing reforms through their political choice". Departing from this, they study the dynamics of reforms in New Zealand, Australia, Sweden, and Norway to show how, despite the diffusion of NPM ideas, the final reform outcome is again divergence among countries.

As in the case of Pollitt and Bouckaert (2004), this theoretical model offers a more comprehensive and realistic perspective about reform dynamics. Furthermore, Christensen and Lægreid's sociological point of departure allow them to add the crucial role that politicians and bureaucrats might perform in framing and moulding reform ideas. Despite this, the model has important limitations. Firstly, it integrates too many variables, but does not necessarily help us determine which is the key one. Secondly, it is a model that does not necessarily contribute either to explain international convergence around other reform topics. This is probably due to the fact that the model was built with a NPM focus in mind, thus probably limiting its application to the study of other reform topics.

A second set of studies is composed by authors that put an even stronger emphasis on "ideational" matters (Blyth, 2002; Peters, 2005). In his article on "Administrative reforms as routines", Nils Brunsson (2006) remarks that reforms are "standard repetitive activities" of any organization's life, are easy to start, and tend to generate further reforms. This is because reforms possess certain attributes: they are generally simple to understand, compared to the realities of organizational complexities; promise solutions;

are “future-oriented”, which means that nothing immediate is necessarily expected from them; and there are reforms for almost any kind of organizational problems. Brunsson also makes the point that “problems are not enough to trigger administrative reforms”. A “supply” of ideas and solutions must also exist, which in addition need to be perceived as better than those previously proposed. Variety and “fashion” are thus elements that help us understand the adoption of certain reforms over others, a process further supported by the “forgetfulness” that characterizes organizations.

Kerstin Sahlin-Andersson (2001) asserts that administrative reforms can originate at three different, albeit complementary and overlapping levels. The national level in which each country implements reforms based on its own administrative issues. The international level in which similar reforms are implemented in different countries because administrative uncertainties induce national reformers to imitate models that are perceived as “successful”, more prestigious, or legitimate. And finally, the transnational level in which international organizations, consultants, academics, or even the media discuss, refine, and promote certain reform models. She remarks that it “is reasonable to assume that most global trends come into being through more or less independent national initiatives, partly through a process of international mimicry and partly through transnational construction and circulation of prototypes and templates, though it may not always be easy to distinguish these three processes empirically”. Ideational factors (*e.g.* “models, ideas, and experiences”; perceptions about other countries; ways in which reforms are “framed”) are thus key for understanding how, when, and why administrative reforms happen.

Brunsson’s work is fairly theoretical and does not help us to understand why certain organizations (or governments) are more reformist than others, why reform activities are higher at certain periods of time, or why they follow certain patterns of imitation. Sahlin-Andersson’s focus on ideational factors mostly leave aside the constraints that national governments might face when

adopting certain reform topics, even when key actors are eager to mimic certain practices. However, these works do provide us with important ideas for understanding why the task of reforming public administrations have acquired such a permanent status; why certain kinds of reforms might be more attractive than others; and why governments implement reforms, despite lacking a clear assessment of whether reforms work or truly respond to their administrative needs. Furthermore, they seem to be supported by recent studies in areas such as the creation of independent central banks (McNamara, 2002; Marcussen, 2005, 2007), or performance management systems (Moynihan, 2008; Ingraham, 1993).

Policy Diffusion and Administrative Reforms

A fourth group of works is that of policy diffusion studies. While the academic literature is now huge and growing (see Dolowitz and Marsh, 2002; Page, 2000, 2003; Wolman and Page, 2002; Weyland, 2006), here the focus is only on two articles that use this as a theoretical point of departure for analyzing administrative reforms, and also touch on different reform topics to those already mentioned above (but see also Peters, 1997; Simmons and Elkins, 2004).

In their work about regulatory reforms in Latin America, Jacint Jordana and David Levi-Faur (2006) note that the number of independent regulatory agencies in the region has significantly increased during the last three decades. They assert that this can be attributed to a policy diffusion process that might work among countries, within policy sectors across countries, or within countries among policy sectors. After analyzing patterns of diffusion, they find that this is stronger among similar sectors in different countries, than among different sectors in the same country. Furthermore, they also stress that the influence of international factors can be better understood from an ideational point of view, and not from a perspective that focuses on coercive power. Jordana and Levi-Faur conclude that “it is the sociology of knowledge rather than interest in politics that is best placed to explain the diffusion of regulatory authorities in Latin America and probably elsewhere”.

Similarly, Colin Bennett (1997) seeks to assess what might explain cross-national adoption of accountability instruments (ombudsmen, freedom of information laws, and data protection laws). He discusses two main alternative hypotheses: first, that adoption comes as part of the natural growth of national states; second, that those accountability instruments are the latest manifestation of a long democratization processes. While Bennett founds that both factors have a close relationship with the adoption of accountability instruments, these seem to be "necessary" but not "sufficient" conditions for explaining the reforms. The "*pattern* of enactment […] is best explained by taking into account the way evidence from adopting states enters policy debates in the non-adopting states". Policy diffusion –and the role played by "policy communities" integrated by national and international agents– is thus what seems to cause administrative reforms.

Studies from a policy diffusion perspective share with sociological institutionalists an interest about ideational factors. However, a key difference is that policy diffusion studies have attempted to cover broader samples of cases, which has been useful for describing and understanding patterns of reform. Similarly, policy diffusion studies care less about legitimacy issues as the impetus for reform, and underline the increased awareness of national reformers about international exchanges among experts as a factor that fuels reforms. On the other hand, these studies tell us little about national dynamics that might open or restrict the pace of reform diffusion. Neither do they provide us with clear explanations about why certain topics might be more easily diffused than others (albeit policy transfer studies, closely linked to the policy diffusion perspective, do fill some of these gaps; see Westney, 1987; Rose, 1991, 2005; Common, 2001; Dussauge, 2010).

Concluding remarks

The last two decades have been a very productive period for the study of administrative reforms. This has been particularly the case in terms of applying different theoretical approaches/

models to better understand and explain the empirical realities of government transformations. From a tradition mainly focused on describing the reforms (what happened, when, where, how), more recent works have attempted to engage in a theoretically based conversation to answering why they took place, which factors facilitated/constrained the reforms, and why some topics have "travelled" more easily than others. The various approaches have important limitations and, as a result, the literature remains inconclusive, even contradictory in some instances. However, there is no doubt that the level of the academic debate has been raised, the links between Political Science and Public Administration have been productively renewed and strengthened, and our general knowledge on the topic is richer both in depth and breadth.

A final question that should be asked is whether these theoretical approaches, as fancy as they might be, could also be used for analysing the realities of administrative reforms in Mexico. While this is a debate that has yet to take place in our universities and specialized journals such as this one, my personal view is that these approaches are indeed relevant for the study of the Mexican reforms. In fact, it could be said that a number of recent works (Cejudo, 2008, 2007; Pardo, 2009; Sánchez, 2009; Dussauge, 2008, 2010, forthcoming), either in an implicit or explicit way, already employ some of these approaches in their analyses of recent administrative modernization efforts.

In more specific terms, some examples of how it might be possible to link these abstract theories with Mexico's empirical realities are the following. An Institutional Choice perspective (particularly its strand of "credible commitments") might be relevant to analysing the origins of new public agencies such as the regulatory commissions for telecommunications, economic competition, or energy (COFETEL, COFECO, CRE), but perhaps also to better explaining the creation of other less "technical" agencies such as the Human Rights Commission (CNDH), the Federal Electoral Institute (IFE), or even the Federal Institute for Information Access (IFAI). An Historical Institutionalist approach

might be useful to explaining why different reform efforts in areas such as performance management, professionalization, or anti-corruption face so many challenges and apparent failures, or why New Public Management oriented reforms have adopted different features in Mexico when compared not only to Anglo-Saxon countries, but even to other "similar" countries in the Latin American region. Sociological Institutionalist approaches might be useful to explaining why each new government (in spite of its level of sincere interest) presents new administrative reform initiatives, or why Mexican officials tend to look to some international examples and not others. Finally, a Policy Diffusion approach might well help to better understand why Mexico adopted a freedom of information law when it did, but also to describe and eventually explain which are the patterns followed by Mexican state governments in their adoption of various reform initiatives.

The former are but a few paths that Public Administration scholars in Mexico could follow in order to broaden their analyses of both past and future administrative reforms. The list is thus an invitation to explore and apply various theoretical approaches, rather than a clear research agenda of what has to be done. Furthermore, this description does not imply that the use of one approach necessarily excludes the use of any other. On the contrary, different theoretical approaches might well be used either for developing alternative hypotheses, or for providing more comprehensive/complete explanations of a certain reform topic/area. In the end, the previous lines, and the essay as a whole, have simply attempted to offer some ideas for advancing our study of administrative reforms by better linking theoretical models and empirical realities.

Bibliography

Arellano Gault, David (ed.) (2004), *Más allá de la reinvención del gobierno: fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos por resultados en América Latina*, México: CIDE-Miguel Ángel Porrúa.

Barzelay, Michael (2001), *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley, CA: University of California Press.

Barzelay, Michael and Raquel Gallego (2006), "From 'new institutionalism' to 'institutional processualism': advancing knowledge about public management policy change", *Governance*, Vol. 19: 531-557.

Barzelay, Michael, Francisco Gaetani, Juan Carlos Cortázar and Guillermo Cejudo (2003), "Research on Public Management Policy Change in the Latin America Region: a Conceptual Framework and Methodological Guide", *International Public Management Review*, Vol. 4: 20-41.

Bennett, Colin (1997), "Understanding Ripple Effects: The Cross-National Adoption of Policy Instruments for Bureaucratic Accountability", *Governance*, Vol. 10: 213-233.

Bernhard, William, J. Lawrence Broz and William Roberts Clark. (2002), "The Political Economy of Monetary Institutions", *International Organization,* Vol. 56: 693-723.

Blinder, Alan S. (1998), *Central Banking Theory and Practice,* Cambridge, MA: MIT Press, 53-76.

Blyth, Mark (2002), *Great Transformations: Economic Ideas and Political Change in the Twentieth Century*, Cambridge: Cambridge University Press.

Boston, Jonathan, John Martin, June Pallot and Pat Walsh (1996), *Public Management: The New Zealand Model*, Auckland: Oxford University Press.

Bresser Pereira, Luiz Carlos and Peter Spink (1999), *Reforming the State. Managerial Public Administration in Latin America*, Boulder: Lynne Rienner.

Brunsson, Nils (2006), "Administrative reforms as routines", *Scandinavian Journal of Management*, Vol. 22: 243-252.

Cejudo, Guillermo M. (2008), "Explaining change in the Mexican public sector: the limits of New Public Management", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 74: 111-127.

_____. (2007), "Critical Junctures or Slow Moving Processes?", *Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública*, Núm. 10.

Cheung, Anthony L. (2005), "The Politics of Administrative Reforms in Asia: Paradigms and Legacies, Paths and Diversities", *Governance*, vol. 18: 257-282.

Christensen, Tom y Per Laegreid (eds.) (2007), *Transcending New Public Management*, Aldershot: Ashgate.

_____. (eds.) (2001), *New Public Management*, Aldershot: Ashgate.

Common, Richard (2001), *Public Management and Policy Transfer in South East Asia*, Aldershot: Ashgate.

Cunnill, Nuria and Sonia Ospina (eds.) (2003), *Evaluación de resultados para una gestión moderna y democrática*, Venezuela: CLAD-AECI-MAP-FIIAPP.

DiMaggio, Paul J. and Walter W. Powell (1983), "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, vol. 48: 147-160.

Dolowitz, David P. and David Marsh (2000), "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making", *Governance*, vol. 13: 5-23.

Dussauge Laguna, Mauricio I. (forthcoming), "Combate a la corrupción y rendición de cuentas en México, 1982-2009: avances, pendientes y retrocesos", in José Luis Méndez (ed.), *Gobierno, administración y políticas públicas en el México del siglo XXI*, México, El Colegio de México.

_____. (2010), "From Lesson-Drawing to Bounded Transfer", mimeo.

_____. (2009a), "La literatura comparada sobre reformas administrativas: desarrollos, limitaciones y posibilidades", *Gestión y política pública*, vol. XVIII, núm. 2.

_____. (2009b), "¿De las "E's" a las "C's"? Reformas administrativas en el mundo, 25 años después", in María del Carmen Pardo (coord.), *Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la administración y de las políticas públicas*, México: El Colegio de México.

_____. (2008), "Agencias reguladoras en México: Entre la independencia y el control", *Buen Gobierno*, núm. 5.

Elkins, Zachary and Beth Simmons (2005), "On Waves, Clusters, and Diffusion: A Conceptual Framework", *Annals of de*

American Academy of Political and Social Sciences, vol. 598: 33-51.

Elgie, Robert (2006), "Why Do Governments Delegate Authority to Quasi-Autonomous Agencies? The Case of Independent Administrative Authorities in France", *Governance*, vol. 19: 207-227.

Geddes, Barbara (1994), *Politician's Dilemma*, Berkeley, CA: University of California Press.

_____. (1991), "A Game Theoretic Model of Reform in Latin America", *American Political Science Review*, vol. 85: 371-392.

Gilardi, Fabrizio (2002), "Policy Credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis", *Journal of European Public Policy*, vol. 9: 873-893.

Goetz, Klaus H. (2001), "Making sense of post-communist central administration: modernization, Europeanization or Latinization?, *Journal of European Public Policy*, vol. 8: 1032-1051.

Hall, Peter A. and Rosemary C. R. Taylor (1996), "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies,* vol. XLIV: 936-957.

Hood, Christopher (2000), *The Art of the State*, Oxford: Oxford University Press.

Hood, Christopher and Martin Lodge (2006), *The Politics of Public Service Bargains*, Oxford: Oxford University Press.

Horn, M.J. (1995), *The Political Economy of Public Administration*, Cambridge: Cambridge University Press.

Ingraham, Patricia W. (1993), "Of Pigs in Pokes and Policy Diffusion: Another Look at Pay for Performance", *Public Administration Review*, vol. 53: 348-356.

Jordana, Jacint and Levi-Faur, David (2006), "Towards a Latin American Regulatory State? The Diffusion of Autonomous Regulatory Agencies across Countries and Sectors", *International Journal of Public Administration*, vol. 29: 335-366.

Kettl, Donald (2005), *The Global Public Management Revolution*, Washington, DC: The Brookings Institution, 2nd ed.

Knill, Christoph (1999), "Explaining Cross-National Variance in Administrative Reform: Autonomous versus Instrumental Bureaucracies", *Journal of Public Policy*, vol. 19: 113-139.

Lodge, Martin (2003), "Administrative Patterns and National Politics", in B. Guy Peters and Jon Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, London: Sage, 451-463.

Majone, Giandomenico (1999), "The Regulatory State and its Legitimacy Problems", *West European Politics,* vol. 22: 1-24.

_____. (1997), "From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance", *Journal of Public Policy,* vol. 17: 139-167.

Marcussen, Martin (2007), "Central Banking Reform Across the World: Only by Night Are All Cats Grey", in Tom Christensen and Per Laegreid. (eds.). *Trascending New Public Management.* Hampshire: Ashgate.

_____. (2005), "Central Banks on the Move", *Journal of European Public Policy*, vol. 12: 903-923.

McNamara, Kathleen. (2002), "Rational Fictions: Central Bank Independence and the Social Logic of Delegation", *West European Politics,* vol. 25: 47-76.

Moynihan, Donald P. (2008), *The Dynamics of Performance Management*, Washington, DC: Georgetown University Press.

Ongaro, Edoardo (2010), *Public Management Reform and Modernization*, Cheltenham: Edward Elgar.

Page, Edward C. (2003), "Europeanization and the Persistence of National Systems", in Jack Hayward and Anand Menon (eds.), *Governing Europe,* Oxford: Oxford University Press, 162-176.

_____. (2000), "Future Governance and the Literature on Policy Transfer and Lesson Drawing", *ESRC Future Governance Papers.*

Pardo, María del Carmen (2009), *La modernización administrativa en México*, México: INAP-El Colegio de México.

Peters, B. Guy (2008a), *Mixes, Matches, and Mistakes. New Public Management in Russia and the Former Soviet Republics*, Budapest: Open Society Institute.

_____. (2008b), "The Napoleonic tradition", *International Journal of Public Sector Management*, vol. 21: 118-132.

_____. (2005), *Institutional Theory in Political Science*, London: Continuum, 2nd ed.

_____. (1998), *Comparative Politics. Theory and Methods*, New York: New York University Press.

_____. (1997), "Policy Transfers Between Governments: The Case of Administrative Reforms", *West European Politics*, vol. 20: 71-88.

Pierson, Paul (2004), *Politics in Time*, Princeton: Princeton University Press.

Pollitt, Christopher (2008), *Time, Policy and Management*, Oxford: Oxford University Press.

Pollitt, Christopher, Sandra Van Thiel and Vincent Homburg (eds.) (2007), *New Public Management in Europe*, Hampshire: Palgrave.

Pollitt, Christopher y Geert Bouckaert (2010), *Continuity and Change in Public Policy and Management,* Cheltenham: Edward Elgar.

_____. (2004), *Public Management Reform*, Oxford: Oxford University Press, 2nd ed.

Rose, Richard (2005), *Learning from Comparative Public Policy. A Practical guide*, London: Routledge.

_____. (1993), *Lesson-Drawing in Public Policy*, Chatham, NJ: Chatham House Publishers.

Sahlin-Andersson, Kirsten (2001), "National, International and Transnational Constructions of New Public Management", in Tom Christensen and Per Laegreid (eds.), *New Public Management*, Aldershot: Ashgate, 43-72.

Sánchez González, José Juan (2009), "El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana", *Gestión y política pública*, vol. XVIII: 67-105.

Schneider, Ben Ross and Blanca Heredia (eds.) (2003), *Reinventing Leviathan. The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, Boulder, CO: North South Center Press.

Taliercio, Robert (2004), "Administrative Reform as Credible Commitment: The Impact of Autonomy on Revenue Authority

Performance in Latin America", *World Development*, vol. 32: 213-232.

Thatcher, Mark (2007), *Internationalization and Economic Institutions*, Oxford: Oxford University Press.

_____. (2002), "Regulation after delegation: independent regulatory agencies in Europe", *Journal of European Public Policy*, vol. 9: 954-972.

Thatcher, Mark y Alex Stone (2002), "Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions", *West European Politics*, vol. 25, 1-22.

Toonen, Theo A.J. (2003a), "Administrative Reform. Introduction", en B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, London: Sage, 465-466.

_____. (2003b), "Administrative Reform: Analytics", en B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, London: Sage, 467-477.

Turner, Mark (2002), "Choosing Items from the Menu: New Public Management in South East Asia", *International Journal of Public Administration*, vol. 25: 1493-1512.

Verheijen, A.J.G. (2003), "Public Administration in Post-Communist States", in B. Guy Peters and Jon Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, London: Sage, 489-497.

Westney, D. Eleanor (1987), *Imitation and Innovation. The Transfer of Western Organizational Patterns in Meiji Japan*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Weyland, Kurt (2006), *Bounded Rationality and Policy Diffusion*, Princeton: Princeton University Press.

Wolman, Harold and Edward Page (2002), "Policy Transfer among Local Governments: An Information-Theory Approach", *Governance*, vol. 15: 477-501.

Wright, Vincent (1994), "Reshaping the State: The Implications for Public Administration", *West European Politics*, vol. 17: 102-137.

Revista de Administración Pública

INAP

The democratic transition and social mobility as a result of a social modernization process

Esteban Alonso Rivera Hernández*

Introduction

Understanding the democratic transition and social mobility requires, not only to have the study of recent developments in a country resulting from the alternation in power, but demands to analyze the development and evolution of historical facts in the economic, social, political and cultural subsystems that generated them and belong to a social modernization process.

From the interaction of the economic, social and political subsystems, understanding that the cultural aspect can be considered as part of the social one, it's demonstrated that the quality of democracy is associated to the citizenship horizon expansion phenomenon, in other words, the solution of the social exclusion and cohesion issues, the citizenship expansion phenomenon, and finally, the issue of participation undergoing a decision making process in the local, regional and centralized levels.

Likewise, the modernization process through the distribution of power analysis and social satisfaction has coined the political development of countries, through the study of social changes.

* He has a degree in Political Science and Public Administration, Master in Finance and Strategic Management and Development Policies Doctor Candidate at the Universidad Anahuac del Norte. He is currently a public servant at the Federal Mortgage Society.

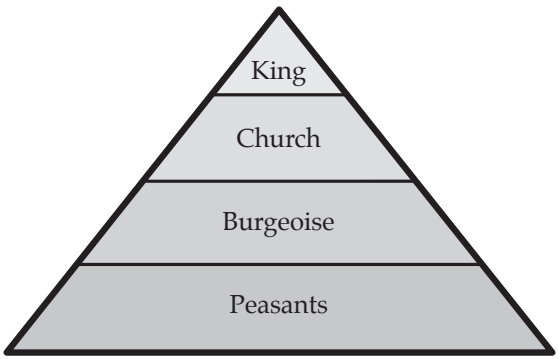
For social modernization, we must understand the highly volatile social organization process, so that it allows to optimize or maximize the available resources for a society: procedures, rules, rationality, natural resources, human resources, laws, associations, etc. Defining its purpose in translating economic integration processes and changes in technological paradigms, looking forward to raise the society standard of living.

We may analyze the modernization process from the perspective of aspects or subsystems in which changes and its main features are generated:

a. *Economic:* Increase in productivity (technologic development, Industrial Revolution), Elimination of internal tariff barriers, Adoption of a national currency, Labor division, specialization.
b. *Political:* Rise of the nation-state, Centralization of the bureaucracy, the incorporation of rational procedures in the recruitment and promotion of personnel, Bureaucracy as organization and articulation agent of society with the State.
c. *Social:* Urbanization processes with rational criteria, Universal education, More equitable distribution of social satisfactors, Social permeability.
d. *Culture:* Secularization of culture, Imposition of the scientific method over empiricism, struggle for modernizer voluntarism, instead of the traditional fatalism.

The modernization process could begin with any of the four areas, but they have to be combined in a more or less balanced way in order to bring about change. There is an interdependence relationship of the four subsystems and if there is no a regularly consistent evolution between them, in the long term, the most backward tend to limit development. The modernization occurred mainly during the XVII Century in the West and underpins colonialism. The prevailing mode of production were feudal systems with a social organizsation as follows:

The king was the representative of the State, in a decentralized system, in which he maintained a relation of being the first among equals, while the feudal nobility and the Church, had high political power, the bourgeoisie was the main depository of economic power and finally, the peasants in the lowest stratum of the population as thick.



According to the recommendations of Giovanni Sartori, we'll first clarify our use of the concept of democratic transition, its difference with the meaning of political change and we'll define its role in the social modernization dynamic. In its most extensive sense, political transition could be conceived as the change from one political regime to another, and we understand for political regime "the set of institutions governing the struggle for power and the exercise of power and of the values that animate life of such institutions. If one speaks specifically of a "democratic transition", it implies that the change goes from an authoritarian regime to a democratic one (Crespo, 1999).

Thus, we traveled to clarify the meaning of social mobility. In its most minimalist definition, it's understood as the equality of opportunities, in the sense that all individuals, regardless of their social heritage, such as income or education of their parents, have the same probability, in return for their effort to achieve their goals limited by technological change, urbanization, booms or economic crisis, violence, democratization level and other phenomena (Bourgois, 1995).

As we mentioned at the beginning, the leisure activity of the subsystems is interpreted through the display of three concentric circles. An *inner circle,* first circle, where economic activity takes place while the outer circle, *third* circle is for the functioning of democratic political institutions, which protect the market, avoiding that it cause economic or social distortions. And the *middle one,* the second circle is social mobility, which serves as a vehicle to get to progress in all spheres of people's life, ensuring trained human resources to the market and critical sensed citizens to the Estate (Trueba, 2003).

How does modernization come out and therefore the democratic transition and social mobility in this scheme?

In a primitive sense, social modernization comes out from the called traditional societies, characterized by: a social dynamic in which interpersonal relationships are defined through emotional and affective bonds; an important religious component that influences on every aspect of daily life; population is predominantly concentrated in rural areas; the social structure is highly stratified and social mobility opportunities are limited, and their economies depend heavily on agriculture and other primary products. Limiting factors for the free development of the market.

Thus, the king tries to achieve efficiency on his organization to compete with the outside world by boosting the economy and the domestic market. Being this issues of concern to the bourgeoisie, and extensively convenient, the sovereign finds a good ally for their purposes, however, for carrying it out the crown requires a centralized power, confronting the king with the feudal nobility and with the Church.

In order to generate power that can be exercised effectively, there must be some concentration of power. In other words, an unequal distribution of power is essential. Only then, he who holds power could make decisions that apply efficiently to the members of the specific community or organization (Crespo, 2001).

Starting from a dispersion of power, the first step toward modernization is to centralize power, once we arrive to absolutism, this is the political tool to advance towards modernity.

Therefore, we have two opposite options for the distribution of power: a) a so evenly distributed power that it vanishes (anarchy), making it impossible to make decisions, which would cause paralysis and ungovernability, b) a totally focused power (absolutism or dictatorship), where there are high probabilities that rulers make ineffective or abusive decisions, without being able to restrain their power, impeach or punish them (Crespo, 2001).

Once the power is concentrated and the first steps are given toward modernization, continues to analyze the causal relation between social modernization and the link generated between citizen enlightenment or education and political mobilization, meaning by this the power of citizen organization to influence on any public matter.

As participation goes on, there are more conditions and incentives for political mobilization and education, as a privilege at the beginning of the epoch, and it stands as the initial link of social mobility. Adding the factors could generate a couple of scenarios:

a) A high percentage of citizens participating actively in the State generates a greater possibility of political stability resulting from the inclusion of more citizens to the decision making process.
b) When the rate of integration of citizenship within the active State is very low, in contrast, with the portion of it that remains excluded and is seeks for recognition and an enclosure of power, there are several probabilities of political instability.

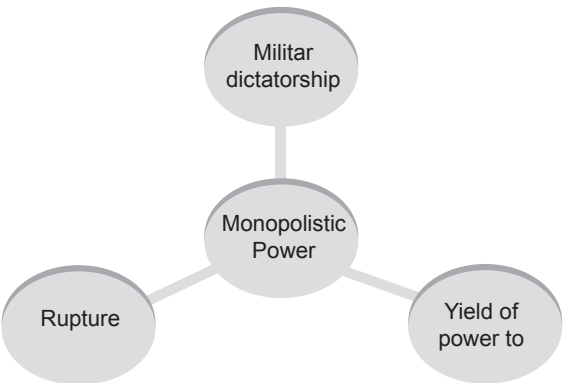
From the above, we can infer that any intention to encourage and monitor the modernization process, comes out with social

revolutions. This is, in violent raids against the existing political, economic, social and cultural order, however, part of the old regime structure remains, giving rise to the emergence of new sources of legitimacy, and of new political elites.

Subsequent to the outcome of these armed struggles, power stays in the hands of the triumphant martial forces, which start suffering internal ruptures, which become mainly because of the lack of cohesion and the divergence between the groups of the revolutionary coalition, which struggle to stand on the top of the pyramid and to impose their interests over the other groups. Once this conflict is solved, usually in a violent way to completely remove or neutralize the opposition, a legitimate power monopoly emerges of in accordance with Dr. Crespo: first in the illegitimacy of the ousted regime, and secondly, in the promise of a generalized social benefit involved in all revolutionary ideology.

This monopolistic power starts to lay the groundwork which will institutionalize the regime. This point is highly important because it may result on three possible scenarios:

The options of the military dictatorship and rupture represent decreases the stability of the evolution towards modernity. Therefore, the fundamental step to continue this process is to facilitate the creation of the conditions for a peaceful transition of power from military to civilians.



Once power is demilitarized, the institutionalization process goes on, but, once the regime reaches its fullness “The own social and economic modernization advance, which is one of the key goals of the revolutionary parties, it gradually undermines its ability to preserve itself politically”(Crespo, 1998).

In other words, “As time passes, this regime legitimacy will be preserved as a result of the concrete achievements in social, economic, educational, sanitary, etc. The lack of political democracy wouldn’t be an important factor for population as long as there is an acceptable government performance in meeting social demands. As this performance starts satisfying those demands, then the regime’s legitimacy will decline, and in such conditions there could arise the demand for political mechanisms that ensure better performance of rulers, and the possibility of replacing them peacefully with others who offer better choices which result from a better education of citizenry that legitimizes their position in social climbing and inclusion in the power distribution. That is, the revolutionary legitimacy will only be maintained as far as there is a legitimacy derived from an effective management”(Crespo, 1999).

It obliges the system to walk towards democratization, but of course, based on an impulse of citizenry for new participation arenas, not only political but economic and social; these changes are triggering each other, in an increasingly dynamic and shooting process. Firstly allowing the incorporation of opposing parties, but in a cosmetic way, as a democratic formality which is both a virtual or fictitious space to make room to the aspirated social climbing demand. In the case of the strengthening of these parties, as a result of realizing the idea of achieving that social ascent in the community coupled with the decline of the regime, obliges the gradual transition towards competitive electoral processes, overseen by society, which incite to establish and require changes in the legal and institutional framework which firstly allow the culmination of the transition to democracy in the alternation of power and in the establishment of transparency and accountability processes, all along and wide the regime’s

pyramid scheme. And next, the establishment of conditions which allow the transit of individuals to one standard of living to another without the feasibility of a decline in the short term.

Finally, we could reflect the following: without education, as precept of social mobility, the existence of democracy would be confined to oversight; without incorporation of both into a single concept would invite to the resurgence of decrepit regimes. When the participation arenas in any of the subsystems (political, social, economic and cultural) are segmented or uneven, ascending mobility is impossible; then we are closer to the deterioration of democracy because each one depends on its cradle and not on its capacity. Social mobility straightened up by democratization of society is the only utopian possibility that is fertilized around a greater equality. The corruption of the above would lead to the hardening of social modernity.

The democratic transition and social mobility as a result of a social modernization process: the case of Mexico: evolution and peculiarities.

Within the long road to the Mexican social modernity, which resulted in the democratic transition of 2000, we distinguish a number of important historical events that marks incisively the stages of the implementation of the modernization process, taking as a starting point the centralization of power and the cancellation social mobility during the Porfiriato, which flowed into the armed struggle of 1910 from which derived the revolutionary regime, which during its institutionalization process it experimented a series of economic, social and political changes until it achieved such a monopoly of power, monolithic, which achieved to perpetuate itself for during over seven decades, until the flexible league of its hegemony, became into rigid causing the not so abrupt collapse of the system, avoiding that the fracture consumed the whole constructs without having the chance of safeguarding the triggers of such deterioration, society. In plain words, political and demagogic recycling of satisfying the economic, social and political demands and finally called in the such expected and guested, weak Mexican democracy.

The Porfiriato and the Revolution of 1910

There is a clear analogy among the European modernization processes and the case of Latin American countries, especially the Mexican, in which we had in one side two forces struggling for power: the conservative groups that supported only a small part of the modernization process and the liberals seeking for the establishment of an effective democracy, in another layer the State's Church and as similar of the European feudal aristocracy, a landed oligarchy, and of the bourgeoisie, the urban sectors, finally, in the lowest stratum and as the bulk of population, a seriously marginalized and dispossessed peasantry.

The revolution of Ayutla marked the end of the polarization of the political class and the impoverished society. By 1854 all political formulas and the constitutional tricks to make the republic viable had failed, besides of the delayed hopes of an improvement in the population's living conditions, which demolished even more the social cohesion. During a little more than three decades, this fundamental dispute encouraged a division between the political classes and fragmented the country, paralyzing any attempt of material progress and dispersing political power. (Medina Peña, 2002).

Throughout the XIX Century, the liberals idealized the facility with which the country could get to a fully modern future (republican, capitalist, federal, democratic) with only intending and legislating over it. On their way, and in a sharper way, the conservatives idealized the colonial past which all kinds institutions (political, religious, economic, educational) denoted an anachronistic rigidity that made them eternally inappropriate to survive in a modern world (Krauze, 1994).

In spite of the triumphant story, Mexico wouldn't be a liberal country. In spite of the defeated version, Mexico wouldn't be either a conservative country. It was a country in permanent conflict between its tradition and modernity: oriented towards it, rooted in that. (Krauze, 1994). Mexico characterized itself from 1821 to

1867 by a movement towards political freedom at the expense of its material stagnant. Between 1867 and 1876, the rulers (Juarez and Lerdo) “for the first and only time” intended to simultaneously advance the goals of political freedom and economic progress, but failed due to civil strife and because of the obtained progress was slow and limited. (Medina Peña, 2002).

Porfirio Diaz achieved that many of Mexico’s conservative values were adopted wisely onto the liberal Mexico. Diaz himself was the best example of this strange compromise: formerly he was the president of a representative, democratic and federal republic; in fact he was the paternal dictator of an absolute monarchy, centralized and lifetime. (Krauze, 1994). Early in his administration, Diaz had to tackle the twin problems of the impossibility of reforming the 1857 Constitution to change the relation between the executive and the legislative to strengthen the federal executive action. And he went to the most unexpected procedure (to centralize power), establishing a set of informal rules of political deal, enough broad and generous to cover all the ambitions and shades of political opinion. (Medina Peña, 2002). But again becoming an integral part of the meaning of forgetting the peasants and of the political exclusion of an emerging middle class, but with liberal convictions.

Diaz’s approach to the country’s governability issue was embodied onto a series of behaviors, decisions and attitudes that were partly known at that time as reconciliation policies. It tends to view these policies as negative, like deviations or product of the treasons or deviations of the liberal creed. However, we must recognize that the conciliation was not confined to the Church, it virtually spread to all spheres of public life in Mexico: the peoples, the old conservatives, the media, the emerging political generations. But before putting them into action it was necessary to fix serious questions, being inclined on those that might disturb mainly the country in the emerging tranquility that initiated since the first moment of its independence: the state political classes and the army. Defining a clear course of action in regard to sedition and revolts, plagues which also affected the country since 1821 (Medina Peña, 2002).

Once this centralization of power was consolidated in the hands of Porfirio Díaz, we observe that there was a strong impulse to the economy and to development, however, there are two conditions to explain the 1910 revolution: in one side, Diaz's reforms didn't improve the distribution, nor social welfare (causing an imbalance between the four areas of modernization), and in the other side, his long stay in power and the excessive extension of the centralization stage, which lead us to a marginalized and dispossessed peasantry, which coupled with a bounded political participation that besides not finding the appropriate institutional channels, it degenerates in social revolutions engines and therefore, in a violent eruption of peace. As a result, in 1910 a new leader emerged and took up again the political ideology of the liberal reform against Porfirio Diaz: Francisco I. Madero. His program was simple: Mexico should be actually what it already was in the dead letter of the Constitution: a, representative, democratic and federal republic. (Krauze, 1994). After winning the elections in 1911, Madero gave rise to the only full democracy experiment in the XX Century in Mexico: the fifteen months of his administration. The Country seemed to have found a path to move from the Porfirian order, based on a mixed legitimacy (formally legal, but substantially traditional), towards a political life based on the single legal legitimacy, democratic and modern. Unfortunately, the coup d'état against Madero and his assassination on February 22, 1913 cut off that alternative. (Krauze, 1994).

Just as it happened with the collapse of the colonial order, a new era of social violence broke out, which was headed, naturally, the indispensable leaders (Krauze 1994). In a first stage of confrontation among the revolutionary icons, Venustiano Carranza successfully imposed on major figures like Emiliano Zapata and Francisco Villa. "Of course the internal conflict between revolutionaries can continue *ad infinitum,* even within the winner group which might keep subdividing itself into endless factions. Thus Obregón arose against Carranza, de la Huerta against Obregon, Diaz and Serrano against Calles, and later Escobar"(Crespo, 1998).

Finally, the internal struggles completed and succeeded in establishing coexistence f (or convenience) rules, when the group that held the largest reserve of power, it reached an agreement in 1929 that gave birth to what would become during the next seventy years the official party. Some of the twin advantages of the birth of this new regime were that the "revolutionary regimes tried to satisfy the farmers, breaking the budgetary system and releasing them from the toll by debt, delivering land and allowing them to migrate to cities and to new industrial centers, plus a great economic development. However, the price for this development was political, undoubtedly an expensive one. The Mexican Revolution created a *sui generis* system whose centerpieces were the President of the Republic and the Institutional Revolutionary Party. Both served the National State which would ultimately save Mexico from the internal anarchy and of the external pressures, achieving that the country developed in balance, although with the cost of postponing democracy (Fuentes, 1992).

In this period we can clearly identify the dizzy spell of the four subsystems, denoting them with its most significant passages, which in turn would be the torch in the changeover to the next period. In the economic sphere, none of the circumstances detonated the armed struggle; it existed in this area a macroeconomic stability. Variables such as the growth rate was around 2.9% on average, the exchange rate was around 2.08 pesos per dollar, the inflation was 5% and at that time, the income of a Mexican citizen was 15% superior to that of a Japanese (Schettino, 2007). The observable economic deterioration of the time was the salary of public servants, a group that never showed affection for the insurgency.

On the other hand, the social arena turned pale, that is to say, the government suffered from amnesia of indemnifying the social grievance. In rural areas, hunger wandered in every face, hope emigrated to no one knows where, the city was forbidden territory; there was not space for being inserted in this place, the damage was deepened. But farmers were not the only ones who suffered discrimination, although they were those who most

suffered it, there was an emerging middle class, educated, willing to participate in the political life but unable to be added to its political convoy. Social mobility was not clear at that moment. This pair of circumstances came together with another one to catalyze the armed movement.

In the case of the political arena, it could be defined in three stages: the precedent to the Revolution, the revolutionary and the post revolutionary. In the one it is exalted the Porfirian *pax* and the rigidity of the years of Porfirio Díaz in the country, it is a time which helped in building the country after a shaky era; however it was never able to build and arrange the channels of power succession, making it unquestionably their participation in armed uprising. In the second stage, characterized by the scope of democracy, although in reduced evaporation, showed all people's necessity of inclusion in the evolution of the country; but the turmoil gripped it, democracy was silenced and led to a struggle for power even bloodier uninterruptedly until we reach the third stage. The commandments of the presidential succession were established and the expiration of the armed uprising as an access to power.

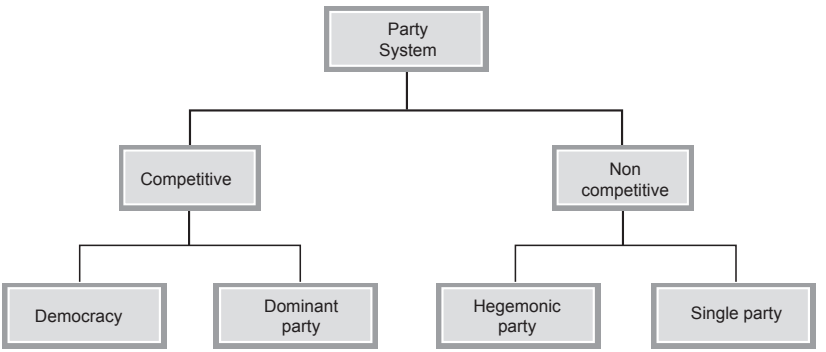
During this period of time if we could personify both concepts, the one of democratic transition and the social mobility one, these characters would be on the one hand Francisco I. Madero, who finally installed a democratic government but was still in debt to the social cause, and Emiliano Zapata, embodying the pure cause, demanded a better quality of life for those who he represented, the peasants.

It is clear that social modernization was fruitless at this time in Mexico. Only a subsystem reached adulthood, the economic one, whiles the immature social and political ones impeded modernization to be consolidated. We might even think in the extinction of these structures; however it wasn't like that, they survived and even strengthened in their redefinition.

The institutionalization of the PRI regime

Paradoxically, the revolution would eventually build during the 30', a political order not very different from the Porfirian, a new and anti-democratic state fundamentalism: the regime of the "institutional revolution", which Jose Vasconcelos baptized on a perfect way: "collective porfirism" (Krauze, 1994).

This new regime, led to one of the unique aspects that would mark the country's all areas development until the late XX Century. This feature was the conformation of a hybrid order that would allow him to conveniently take features of both an authoritarian regime, as that of a dominant party. This advantageous arrangement is called the hegemonic party. We can define the party hegemony "...as the virtual exercise of a political monopoly by a party, which however coexists in the political arena with legally registered opposition parties. It shares with the unique parties the evidence of organic link with the State, which means that it provides substantial and crucial resources to preserve the official party (called that way precisely because of its origin and state nature). In addition, it presupposes the legal existence of opposition parties; although the actual conditions under which the elections take place and the exercise of power don't correspond with those prevailing in genuine democracies (Crespo, 1998).



From the degree of institutionalization that this regime gets, its tenure will largely depend on it, although this will present a long period of stability derived from its revolutionary legitimacy, it is necessary to build strong foundations that allow the perpetuation of the political monopoly. These bases include formal and informal rules to rise to power, the players, the revolutionary family patriarch's faculties and prerogatives, which would strengthen the PRI's hegemony.

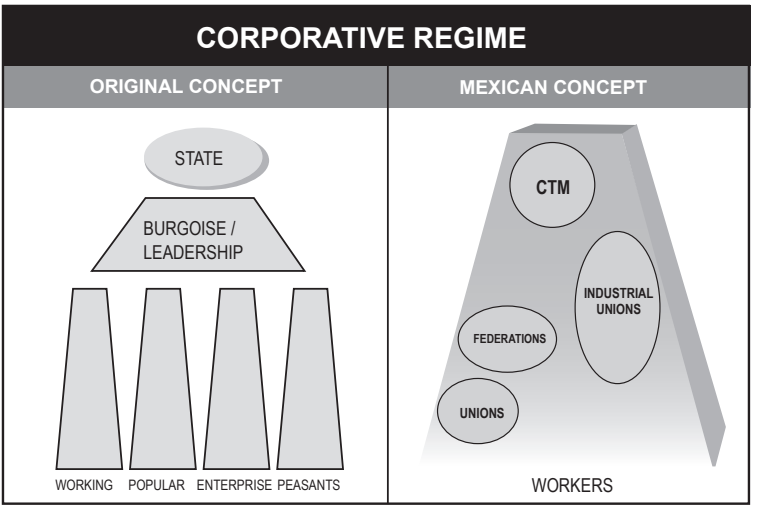
Among the facts we may distinguish as the foundation of the revolutionary institutionality building, it emphasizes the concentration of power in the omnipotent figure of the President of the Republic, even though formality established a democratic, republican and federal system, based on a tripartite plan of weights and counterweights among the Congress, the Legislative and the Executive Powers. Another important element is the principle of no reelection, which coupled to one of the core informal rules, the faculty of the president to choose his successor, but only within the party members. This fact generated that "Now all the power is for Caesar, but only for a nonrenewable six-year period. Caesar couldn't be reelected, but instead, it was reserved for him the right to appoint his successor, the new Caesar, perpetuating, thus, this system *ad infinitum* "(Fuentes, 1992), as it allowed mobility and permeability of different cliques within the party. Finally, depoliticizing the army and its respective subordination to the presidential figure cancelled the possibility of trying to non-peacefully to solve internal conflicts.

Another worthy to be considered factor is the proximity to the United States, which forced the regime to continue, even if cosmetically, with a democratic format.

The strengthening of these rules to the extent that any of the players in the political game could be able to pass over them, allowed the government to ensure the necessary conditions for postponing the transition to democracy by adopting a liberalization process, which although tends to democratization, it lets the power monopoly to perpetuate itself for a long period by legitimizing, with democratic formality, the non-competitive processes that

characterize it and alleviating the disadvantages which appear with a series of very pragmatic incremental steps resulting from the flexibility that identifies the hegemonic regimes.

It is essential to cite state corporatism emerged at that time and that for the Mexican case it held a metamorphosis of the original conception. Envisioned as an authoritarian political regime vertically organized from the state itself or well accepted by it; interface between society and the State in the echo of social demands. For Mexico, it was said that it mimicked past fascist regimes. On the following figure we'll observe the original concept *vs.* the Mexican and denote its deviation.



And it is the presidential term of Cardenas, in which the concept is defined and prevalent during the reign of the PRI. Said Roger Bartra, "with great dexterity Lázaro Cárdenas took advantage of them to provide a strong economic and social base to the non-democratic political mediation structure which started its development since the time of Obregon. The structure allows the Mexican state to promote agrarian reform, or even nationalize the oil industry, "with a high degree of security for its own hegemony and without changing the undemocratic structure of the state (Bartra, 1982).

Similar devices to the above described made easier the transition from one party dictatorship for over 70 years. Krauze clearly summarizes that “the real essence of the system was in the traditional political culture, premodern, from most of Mexicans, according to which politicians are the rightful owners not only of power but the country [...] In sum, the Mexican political system wasn’t a functional and modern edition of a very old way of coordinating power “(Krauze, 1997).

Archaeologic attempts held by disciples of the anachronistic regime now shows the inefficiency of such manipulations, although they try to disguise them with hues of social modernity where it’s no longer the used corporatism, but the paltry purchase of wills through the “disinterested” financial aid.

It’s well said, as conventional wisdom dictates, all by serving finishes itself and once and reached the zenith of the regime it began a decline that would gradually undermine the same rules which at the beginning consolidated it. Curiously, this process is result of the same thrust toward modernity and economic development flagged by the regime, which started, according to some experts, since the student movements of ‘68, while other experts say was with the electoral reforms of 1977, which detonated the increasingly steep slope of the strengthening of opposition.

What characterized this period was the movement of balances and to balances and vice versa in the subsystems. At Economy, the public spending increased since the sixties in order to install a welfare state but it was since the early eighties that the spending wasn’t enough to keep sustaining the model; the debt began devouring it. The former interpretation of the seventies said that the postwar economic growth had led, at least partially, to the deterioration of distribution. The critic emphasized that no other Latin American government had done so little for its people, although it had actually kept wages from their unions according to the inflation rate (Hansen, 1971). The debacle was evident, Mexico only focused on increasing the spending, not the revenue.

The case of the IMSS' funding illustrates how it worked the Revolution system worked. Instead of correcting the fees charged to employers and workers, there was a reduction on the payments to doctors, with the threat that if not that wasn't accepted, the worker would be replaced. (Vernon, 1963)

In the social sphere shocks weren't small, excerpts of rural guerrillas, an insistent student call on meeting social demands and stagnant social mobility were the nuances of this era. The racket of Agrarian Reform and Corporativism didn't work, the first one was only a decadent symbol of the Revolution, represented by Lucio Cabañas' lifting of weapons in the Guerrero mountains, in which he attacked the army, dispensed justice and kidnapped the state governor candidate. The banner, the resuscitation of labor and agricultural demands, buried or postponed in the way of the scheme to the most vulnerable ones. Previously, there was a student mobilization in 1968, a popular phenomenon, product of that crisis of political consciousness of the middle class. A student reaction against a non-liberal and authoritarian political system, which was unable to generate social mobility (Poniatowska, 1997).

The revolution regime became silent before the tragic scene of the assassination of the movement, there wasn't an argument which supported its legitimacy. The heir to the next presidential term, in his quest to be flattered with the group wounded to the survivors of that slaughter, it co-opts a great part of this group within public administration. The movement died and created fiction social mobility spaces, which will later be collapsed by the following economic crisis.

The chiaroscuro of the political scene wasn't less enjoyable. At first, the PRI *pax* outlined the power succession methodology. It snatched the barbaric behavior of the new revolutionary political class, and clarified that the only route to power was obedience and slavishness to the party. But the Revolution's maturation becomes proud at Lázaro Cárdenas' period; it was the nucleus of a call for society, specifically the working and peasant classes through their organizations. But this was an alliance which was

never shaped as a written agreement stipulating where exactly the obligations and rights of allies and, above all, the actual extent that the partnership would have in the future (Cordova, 1984).

In this period, social mobility was identified as politically motivated mobility, because during the Revolution regime, the six-year changes actually had relevant implications for the social status of those whom the Revolution made justice to (Hansen, 1971). The "corporatization" took a new turn to the social scene and it was done through universities and bureaucratic jobs which were closely linked to the authoritarian state welfare. The political panorama becomes crude in front of economic shocks and demagogic phrases as *technocratic populism* and *wealth management,* and ceased to be market related. What makes that a new kind would defeat the old political groups and technocrats appeared, who later on would face each other in 1988 for the presidential elections which would be marred by the gloomy triumph of the new political class. However, this new political class wasn't exempt of receiving blows, and again the armed insurgency was revitalized in the hands of the Subcomandante Marcos and the Zapatista National Liberation Army, one more event diagnosed a terminal death to the regime.

For 1995, the regime was crumbling before the extreme situation of illegitimacy. Not only the Revolution system had managed well during the seventies, at that time any agreement was alien. An electoral reform was performed by taking away the process to government and depositing it onto a new institute, the Federal Electoral Institute, IFE. What handcuffed the PRI machinery to control the power succession. It was the prologue of an announced death.

Social Modernity collapsed in the seventies and could never take up again its course. The dyes to establish something different to the authoritarian regime undermined the strangulation of armed social movements of the period. The dethronement of the old political class did not show any change within the government apparatus, they simply mounted on its synergy. Now it was spoken of a targeted assistance policy and with the election backdrop,

there wasn't a change that nourished the soulless exchange promises of social justice. The access to a better standard of living was reserved only for the inner circle of power. Thus, a new era of social modernization was delayed.

Deinstitutionalization of the PRI's regime, transition to democracy and the social mobility vendetta.

It should be mentioned that though the recent decades economic facts had an important implication in the country's political and social life, because as discontent for the increasingly frequent economic crises grew, more dissidence were generated over the official party, one of the main vehicles that could help us to clarify the changes during the disintegration period of formal and informal rules of the PRI, are the various changes onto the electoral law, and which allowed the gradual decay of the official party, inversely related to the strengthening of opposition.

The strengthening of political parties has resulted, engine and river bed for Mexico's democratic transition, driven by the emerging civil society. The country's democratization has meant, above all, the construction and consolidation of political parties, and at the same time, they have been the vehicles for the expression of real political plurality (Woldenberg, 2000).

We may divide into three the areas of electoral reforms made in the country:

a) **Progressive phase:** Given the regime's need to maintain its democratic formality, it needed to slowly give a series of concessions that would permit the strengthening of the party system. The watershed of this situation was marked when in the 1976 election the official party was the only in the race for the Presidency of the Republic. This led in 1979, under the leadership of President José López Portillo, that a reform was carried out in which the opposition won in one hand that the party registration level lowered, and in the other, the adoption of a proportional representation system.

b) **Regressive phase:** we consider this stage as a setback, since the 1987 reform joined the "governability clause", which allowed the majority party get 50% + 1 of the seats in the Deputies Chamber, generating an overrepresentation problem. The rupture of a party's faction led by Cuauhtemoc Cardenas, a result of the violation of one of the founding rules of the hegemony of the PRI, which could gain power only from the inside, led that the following reform in 1990 brought with it two fundamental importance changes, seeking to regain the lost legitimacy by the cynical electoral fraud of 1988: the creation of the IFE, but still with serious limitations, and the integration formula of Congress, in which it was marked a floor of 35% for the governability clause, nevertheless this concession was so expensive, since for every point above the limit there should given two positions within the chamber the party, resulting in a clear counter reform but for the surprised of many, even when this represented to reverse the struggle for the strengthening of the opposition, it was accepted by the National Action Party.

c) **Final democratic phase:** the birth of these reforms were largely bound by two unprecedented events since the institutionalization of the regime which evidenced its wear and its early loss of power monopoly. The first one was to break the rule of settling the internal struggle for power through non-violent ways, with the assassination of the official candidate Luis Donaldo Colosio, this violation of a basic statement was confirmed by the subsequent murder of Francisco Ruiz Massieu, the party's general secretary. The other significant fact was the apparition of the Zapatista National Liberation Army, which although was not the first movement of this kind that arose in the country, it was the first one to be widely diffused by the media and supported by left-wing sectors radicalized by their political marginalization.

The 1994 reform focused mainly on a number of changes that allowed further strengthening of the IFE, and that tended to give it a greater autonomy which were consolidated into the 1996 reform, year in which the Congress integration formula was amended, where the majority party couldn't be over-represented with more than 8%. This reform laid the foundations for democratic transition which firstly occurred when the ruling party lost its majority in Congress during the elections of 1997 and its final outcome with the presidency alternation in 2000.

However, there is a fortunate sentence of Carlos Castillo Peraza about what this karma really is, "But the inheritance of the regime was not an organization but a mentality. The regime had collapsed, but the mythology built to legitimize itself was still there, not just in the PRI, in trade unions and peasant organizations created around it. Revolutionary nationalism was still in 1997 as strong as ever, holed up in that little "PRI-ist" we all have inside "(Castillo Peraza, 2006).

Finally, crossing the threshold of democratic competition we are in a highly unstable period. "The characteristic of transitions is that in its course the rules of political game are undefined. They aren't only in a constant flux but they are also generally object of an arduous contest, actors struggle not only to meet their immediate interests or of those they pretend to represent, but also for defining rules and procedures which configuration will probably determine who would be losers and winners in the future" (O'Donnell, Schmitter, Crespo, 1999).

What now remains for us is to wait that the country achieves a sufficient political maturity that lets us to consolidate the so long-awaited democracy and have a "normal" political life. "Normality is understood, therefore, as the moment in which the basic disagreement among the actors no longer exists and leads to a set of new rules, agreed and respected by those actors" (Crespo, 1999). And our main political actors understand that the antonym of authoritarianism is not democracy, but of lack of governability. Sure, but the legitimizing ideology persists despite the fall of the regime.

On social mobility, no major changes were made. During this period, Mexican society reorganized itself into a complex structure of classes and social strata, where large sectors with career aspirations resulted, but also the drivers in the political, social and economic issues. The middle and lower classes affected by the prolonged economic crisis found in informality the exhaust valve to economic problems that still persist. The new social accommodation struggles to consolidate its own space, even against those who, blessed with past ways of thinking and acting, resist to it. The starring role that these emerging social groups have played in the changes that occur today in economic, political and social structures is a result of mass educational opportunities, but it's still far from being meritorious of recognition to climb up the social ladder. However, the future consolidation of these changes would lie more in a society with a high quality education, than in the continuing quantitative growth education process *per se.*

The mobility achieved by these groups has set the stage for establishing the deepest grievances. However, as being individuals on the rise, it is also natural to understand why they have become its main critics, especially in the field of pending to carry out educational improvements. In this field, its main concern is focused on linking actions, absent during their professional training, which would have facilitated their integration into the labor market. These groups have created a consensus in Mexico that puts the education issue as one linked to the values of equality, fairness and justice posted in the third constitutional article in exchange that is would be competitive and quialified (Dettmer, 1990). Consequently, they face two major challenges: first, to reduce the gap between aspirations and reality, and on the other, to achieve educational change that promotes linking, competitiveness and quality.

In this context, the several years' repudiation of protection and inequality, has permeated these emerging groups onto supporters and promoters of the democracy struggle, but without recognizing the role of governmental promotion of opening the Economy and

society. This way, the electoral principle of democracy at polls is a bounded and simplistic conception and it must be reconciled with the sense of individual and collective welfare without losing the neither frenetic radicalism nor its imitation with the immobilizer conservativeness.

Conclusions

We can't demonize the authoritarian processes neither cataloguing as kind the democratic ones.

Both processes, authoritarian and are democratic are forms of order and social change. It is inexact that society freezes itself under authoritarian regimes and mobilizes under democratic ones. Society changes in the midterm, in ones and in others, under various forms, but it transforms, creates the conditions for its maintenance, destruction or overcoming, according to the cases. Even it combines authoritarian-democratic forms, although this seem pointless (Delich, 2003).

Nowadays, socially, the egalitarian and integrative *ethos* isn't confused with access, but it's expressed in a demand that defines the equality of opportunities starting from the quality of diversified contents of goods and services. This occurs in several fields of social life, for instance, in education, health, labor, information and decision making, at the same time, equity, defined in terms of same quality but different content according to the demand, it questions the commercial or self-regulatory policies in various areas of society, and complicates the job of the State and public policies. (Gurrieri and Torres-Rivas, 1990) Politically, the participation today is being redefined more in terms of representation, which questions the traditional forms of social and political organization founded in mobilization.

The yearning is to reach modernity based on a worthy distribution, fair and proportional to the effort, and therefore political participation and oversight of democratic processes would come out. For this, education as a sustained vehicle of social "meritority" is deeply

committed to break with outdated formative traditions, to seek education systems that encourage creativity, develop teamwork, deepen the sense of social solidarity and they favor tolerant political participation with opposing ideas (Dettmer, 1990).

The regime of the Mexican Revolution allowed to our country a certain degree of social peace, but at a huge cost: the one of not improving Mexicans standard of living, not reducing the levels of inequality, not changing social structure and not promoting political development (Schettino, 2007).

Bibliography

Aguayo, Sergio. *"The assurances of Mexico and the United States at a time of transition,"* Siglo XXI, Mexico, 1997.

Bartra, Roger. "Peasants and political power in Mexico," Ed. Was, Mexico, 1982.

Bourgois, Philippe. "In Search of Respect: Selling Crack in El Barrio." Cambridge University Press, USA, 1995.

Castillo Peraza, Carlos, "The future possible. Selected works", FCE, Mexico, 2006.

Córdova, A. "In a time of crisis (1928-1984)", in: The working class in the history of Mexico, Siglo XXI, Mexico, 1984.

Crespo, José Antonio. *Frontiers democratic in Mexico: challenges, characteristics and comparisons* Ocean, Mexico, 1999.

Crespo, José Antonio, *"Political Foundations of accountability", Ed.* Culture Series accountability, Supreme Audit Office of the Federation, Mexico, 2001.

Crespo, José Antonio. *"The Risks of Presidential Succession, actors and institutions due in 2000"* Ed. Center for the Study of Comparative Politics, Mexico, 1998.

Crespo, José Antonio. *Is there a future PRI? Among democratic survival and disintegration. Ed*. Grijalbo, Mexico, 1998.

Delich, Francisco. "The social conditions of democracy," Alternative Scenarios, Argentina, 2003.

Detter, J. Modernizing education and technological change", Review, Year 2, No. 17, Mexico, 1990.

Fuentes, *Carlos. "The Buried Mirror"* Ed. Fondo de Cultura Económica, Mexico, 1992.

Fukuyama, Francis. "The Latin American Experience", Journal of Democracy, Johns Hopkin University Press, Vol. 19, No. 4, USA, October, 2008.

Gurrieri, A. and Torres Rivas. E. coordinators. "The Nineties: Development with Equity?", FLACSO-ECLAC, Costa Rica, 1990.

Hansen, R. "The politics of Mexican development", Siglo XXI Editores, Mexico, 1971.

Krauze, *Enrique. "Age of Warlords",* Ed. Fables TusQuets, Mexico, 1994.

Krauze, Enrique. *"Biography of power, leaders of the Mexican Revolution";* Ed. Fables TusQuets, Mexico, 1997.

Loaeza, Soledad. "Mexican society in the twentieth century" in Mexico at the end of the century, FCE, Mexico, 1993.

Medina Peña, Luis. *"Porfirio Díaz and the creation of the political system",* Working Paper Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Mexico, 2002.

Poniatowska, Elena. "The Night of Tlatelolco", Ed. Was, Mexico, 1999

Schettino, Macario. "One hundred years of confusion: Mexico in the twentieth century", Ed. Taurus, Mexico, 2007.

Trueba, Manuel. "Genuine democracy", University of Buenos Aires, Argentina, 2003.

Von Mentz, Bridget. "Middle sectors social mobility in Mexico. A historical review: seventeenth to the twentieth centuries ", Ed. Miguel Ángel Porrúa, Mexico, 2003.

Woldenberg, José. *"The mechanics of political change in Mexico, political parties and election reforms;* Ed. Cal y Arena, Mexico, 2000.

Zaid, *Gabriel. "Adiós to the PRI",* Ed. Ocean, 1995.

Revista de Administración Pública

INAP

Gender, education and socialization: A proposed public policies with gender perspective

Guillermo de los Reyes Heredia*

I. Introduction

Historically Mexico has been a country that has tried to be a leader in education policies. Some of them have looked visions of gender mainstreaming to achieve an equation in which men and women play an equal role. Unfortunately in practice have not achieved full success in these policies. One reason is because many of the policies that it included women, they did a lopsided manner, rather than include it as an integral and independent part, was included as a complementary and sometimes subordinate part.

In this essay we propose and analyze several proposals for the creation of public policies with gender perspective, most of them are within the field of education. The main goal is to incorporate a gender perspective inside the educational public policies at all levels that represent the changes that have occurred in Mexico in the last ten years. Similarly it is intended to indicate the relevance for a country where formal education and education within homes have a generic perspective. It will emphasize the need

* Dr. Guillermo de los Reyes Heredia is now full-time research professor at the University of Houston. He received his Ph.D. and an MA in historical anthropology and cultural studies with specialization in colonial Mexico, the University of Pennsylvania. It also has an MA in U.S. studies and a BA in International Relations from the University of the Americas-Puebla. His publications are in the areas of gender, sexuality, civil society, secret societies and cultural studies.

for policies to eradicate the so high illiteracy, especially among Mexican women. This will contribute significantly in educational change and will be achieved that Mexico is at the forefront with the most developed countries and eradicate a extremely serious problem like illiteracy.

II. Clearing the ground

Before talking about public policies and political processes is important to be stopped at a concept of vital importance as is gender. Every government in the world must take this into account when developing public policies, Mexico is not the exception. The way in which this concept affects society on a daily basis is very important, since perceptions about going to regulate the manner in which each human being, in this case, every Mexican will understand and interpret this term consciously or unconsciously. These perceptions will influence decision making and public policies making.

Mexican society must free itself from the traditional concept of gender, where both the feminine and masculine elements are understood as natural and immutable. The historical study of gender shows us this as an analytic category, which is not determined by nature, but is a socio-cultural construction.[1]

[1] This conception "constructivist" as it has been called "gender has been acknowledged by scholars from around the world as Michel Foucault. *The History of Sexuality: An Introduction.* Trad. Robert Hurley. Vol. 1, Tran. Robert Hurley. New York: Vintage Books Edition, March 1990. *The Use of Pleasure*. Trad. Robert Hurley. Vol. 2 of *The History of Sexuality.* Trad. Robert Hurley. New York: Vintage Books Edition, March 1990. *The Care of the Self.* Trans. Robert Hurley. Vol. 3 of *The History of Sexuality*. Tran. Robert Hurley. New York: Vintage Books Edition, March 1990. Jeffrey Weeks, *Sex, Politics and Society. The Regulation of Sexuality since 1800,* Longman, 1981. Judith Butler, *Gender Trouble. Feminism and the Subversion of Identity*. New York and London: Routledge, 1990 (this book was published in Spanish under the title Gender Trouble: Feminism and the subversion of identity. Mexico: UNAM & Paid, 2001), *Bodies that Matter: On the Discursive Limits of "Sex".* New York: Routledge, 1993, "Critically Queer." In *Playing with Fire: Queer Politics, Queer Theories.* Shane Phelan, Ed. New York, 1997. In Mexico, one of the pioneers of this new gender perspective is Marta Lamas. See *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual,* México: UNAM/Porrúa, 1996. See also Marta Lamas. *Política y reproducción. Aborto: La frontera del derecho a decidir.* México, Plaza y Janés, 2001.

In the collection of essays entitled *The cultural construction of sexual difference,* edited by Marta Lamas, one of the most prominent scholars in the area of Gender in Mexico, appears a series of articles very useful to understand that gender is the result a series of socio-cultural processes. One article of the authorship of Sherry B. Ortner and Harriet Whitehead learnedly summarizes new approaches regarding how to study the gender that scholars proposed for the study of societies. This approach could be applied in the field of public policy. Ortner and Whitehead argue that "which is assumed as a pattern of relationships between men and women are, among others, ideas that are not just 'data' biological, or are made exclusively from such information; on the contrary, they are largely a product of social and cultural processes."[2] This definition clearly shows that gender cannot be determined biologically, as the existentialists came arguing for years. The perspective of biological gender as dictated by nature has been transmitting mainly on Mexican households, as well as primary and secondary schools. Outside the academic field and the specialized professional who study gender, there is very little conscience that cultural, historical, economic and social processes are part of the generic construction.

Understanding gender issues from a constructivist perspective will help us understand the generic differences of human beings as social constructions product of cultural history. This will help understand the constructivist vision of gender is not simply to differentiate between men and women and to classify them, but seeks to be seen as subjects that are the result of historical, social and cultural processes. Judith Butler defines this process as a kind of *social device* that construct the cultural, legal and social structures that regulate the ways in which the humans develop.

[2] Sherry B. Ortner and Harriet Whitehead, "Indagaciones acerca de los significados sexuales" Marta Lamas, ed. Gender: *the cultural construction of gender difference*. Mexico: UNAM/ Porrúa, 1996, 128. It is worth mentioning that the ideas of gender as biological studies were reinforced by Talcott Parsons published between the fifties and sixties. See Talcott Parsons and Robert F. Bayles, Family, Socialization, and Interaction Process. Free Press, Glencoe, IL, 1955.

For the American scholar, gender is a chain of repeated acts which are developed within a given regulatory framework, which with time is paralyzed "to produce the appearance of substance, of a natural sort of being."[3] Butler proposes static ideas regarding male and female subject must subvert and to question the mechanisms that have been created, especially to dismember the patriarchal structure that has served as a reference to the concept of gender in Mexico. Likewise, other theoretical as Hill Conway, Susan C. Bourque and Joan Scott (the latter one of the pioneers of the inclusion of generic aspect in the area of history) argue that "the reasons for a change in the already prescribed social norms for temperament and sexual behavior are equally complex, and social types resulting there from cannot be understood as a simple binary divisions or reflections of biological sex differences."[4] That is, these scholars suggest that gender be seen beyond the heterosexual framework and the binary that has caused deep inequities throughout history. In addition to these different definitions we need to supplement that gender, as said Marta Lamas, "is a kind of 'filter' cultural with which we interpret the world, and also a kind of armor with which constrain our life ... Of the logic of gender give off the kind of logic is clear the current regulations (legal and symbolic) on sexual and reproductive the use of the body, and since that logic, taken by 'natural', induces repression and oppression."[5] This perspective helps us understand that the "tool" gender is essential to our society, and understanding it for what is will contribute to the destruction of prejudices and misconceptions in this regard.

The discussions described above on the concept of gender have a gender perspective is applied to public policies. Several decades of study on the issue have not been in vain, since many of these theoretical ideas have been implemented and they are presented in this paper having in mind the Mexican case. Nor is it tried to give them to read to the citizens (female and male) the

[3] Judith Butler, *Gender Trouble,* Mexico: Paidós and UNAM, 2001, 67.
[4] Hill Conway, Susan C. Bourque and Joan Scott. "El concepto de género". In Marta Lamas, 1996, 23.
[5] Marta Lamas, 1996, 18.

books of Bultler, Joan Scott, Simone de Beauvoir, Marta Lamas or Foucault, what is proposed is that people who are in positions of decision making and/or who have the capacity to legislate and regulate public policies are informed and updated about what is being published on the matter so that it is reflected in public policies proposals.[6]

Once people have the capacity to legislate and create public policies are well informed on the subject, the next step would be to analyze in a qualitative and quantitative way, which is the perception that Mexico has about gender. Due to the socialization process with respect to gender has been taken in Mexico and the asymmetry that this process has suffered since the creation of the Mexican state, it is possible anticipate that there is a vision of a male subject on a female subject due to the Darwinian concept that takes the genre in which a man is biologically superior to women.

III. Public policies with a gender perspective

Often, although the State has tried to cover the gaps in gender inequality, the Mexican social imaginary still promotes socialization in which men and women have two different levels, not just generic difference levels for the different factors affect each individual, but differences in inequality. Therefore, a proposal to establish a dialogue between the state, nongovernmental organizations (NGOs), civil society and society itself (it would take the family as the representative of society). Such dialogue would promote a consistent vision on the participation of men and women in society. It would also help eradicate stereotypical visions of gender and therefore public policies need to consider gender equality at every moment. It is noteworthy that we don't understand equality with men and women see them as identical entities. Trying to see it from absolute equality would be a waste of time. What it

[6] In this connection, a bridge between people and public policymakers and academic scholars could be productive. Several academic institutions in Mexico and UNAM, Colegio de Mexico, Universidad Metropolitana, among others have centers devoted to gender studies that could be helpful and could work with who have to create policies with a gender perspective.

must do is to see the ways we can offset this difference, making a more equitable relationship and interaction.

The issue of gender parity has been discussed widely in industrialized countries. So much in Canada, the United States and the countries of the Western European call, we can see a series of discussions and proposals that have attempted to solve inequalities. These proposals have had different degrees of success. According to the specialized critic the Swedish case has been the most successful. Thus, public policies in Sweden started four decades ago (though they were fully developed in the eighties) have been the model to follow. The Swedes have developed a series of government policies giving all individuals the opportunity to participate equally in schools, workplaces, community and family. This policy was given the name "jamstalldhet", which in Mexico has been translated as "public policies with gender perspective." One of the first practices that implemented was to do in the engineering workshops and cooking were mandatory for both sexes, to prevent the typical vision of women in the kitchen and men in the mechanical shops. These policies have contributed significantly to the disappearance of generic stereotypes in Swedish society and other countries that have accepted them.

Obviously, a model of a country cannot copy and try to implement it identically in another. In the case of Mexico, they have tried to implement public policies in a pattern similar to Swedish. These policies known as "public policies with gender perspective" conceived the specific characteristics of men and women to take into according to its particular situation and according to how they affect its generic function. Within this perspective it takes into account socio-economic rolls that individuals have in society, which will result in a more equitable policy.

1) Proposals on education: socialization

A proposal that can be applied to the Mexican case with regard to public policies with a gender perspective would be the

socialization through education. In agreement with the known American anthropologist Clifford Geerz, education is one of the agents of political socialization, which is given to an individual from an early age, both formal and informal types.[7] So from childhood if you begin to educate the infant in non-binary terms, or extremists it is possible have a better result. One should talk to children (male or female) in terms less exclusive and traditional for to avoid creating stereotypes such as "the children's dressed in blue and play with cars" and the girls "dressed in pink, play with dolls and are delicate". These constructions of gender that have been wanted eradicate because they are seen as polarizing, yet continue to have great influence on Mexican society. Stop polarizing and promote the virtues of the infant in a more global way is proposed here. Thus, the infant will be able to value and experience their environment, which will allow not be a polarization, nor an extreme binary.

This type of socialization models could be implemented through television campaigns to help citizens understand that biological differences between men and women are not more important, especially at a young age when children do not see any generic difference among they. At first glance, this may seem a proposal that goes against the "Mexican tradition" or the Mexican Catholic imagery, which define very drastically the difference among the sexes. However, that "Mexican tradition" is what has contributed to such an unequal situation that exists in Mexico. In fact, everything that does not follow the patriarchal hetero normative model, spends to second or third place. An example of modernizing campaigns can contribute to a substantial change can be observed in campaign that was implemented a few decades to stop the population explosion through family planning. It was initially feared that a campaign to promote birth control (in other words, the use of contraception) would be counterproductive in Mexico because the Catholic religion (which is the majority) do not accept the use of contraceptives. However, the success of the campaign, "the small family lives better," shows the opposite. After a titanic task,

[7] Clifford Geertz. *The Interpretation of Cultures.* New York: Basic Books, 1973.

with a campaign thought well, in which they studied the Mexican values like family and its importance in society, instead of doing a campaign that openly say "use contraceptives to avoid having children," which be read as an attack on that value so important in Mexico as the family, they decided to say that the family is good, if small, is even better. This campaign succeeded in reducing the population explosion in Mexico and today we are 3.1 children per family in the country.

2) Socialization in the educational classroom

In addition to social campaigns, it would be important to review the textbooks of primary and secondary, in which one learns that history has been written by men; great artists are men, and scholars and scientists are also members of this sex. New methodologies have been developed for the study of history, literature and other disciplines. These new methods show that the reason that men had a greater role in the issue was historical, because males had more opportunities. This new perspective could be added in the textbooks, so students can recognize that women had no access to education, nor the potential to contribute as the man did. This will help create a sense of solidarity between students (male or female), which would help to foster an understanding of gender.

In summary, recognizing the qualities and achievements of great men is important, but it does not forget that women despite the hardships and vicissitudes that have had throughout history, they have achieved to leave footprint. It is not to attempt to put one over the other, but to balance the accomplishments of the individuals so that students have role models of both genders and not only of the "dominant sex".

3) Socialization outside the classroom

Another public policy with a gender perspective on the process of socialization would be the formation of joint sports teams at primary, secondary and preparatory level. This would allow greater interaction between different participantes and could

appreciate that there are men good in gymnastics and women good in soccer. Not necessarily disappear sports teams that are exclusively for men or women, but to promote diversity in which both men and women have the sports facilities on the same team and interact with them. This would contribute greatly to the disappearance of stereotypes, in which certain sports are seen as exclusively female and other male-only or as members of a genus as strong or as good and another less skilled or weaker.

Beside in sports is extremely important to create public policies with gender perspective in the field of professions. This can be implemented with campaigns to raise awareness to the students since they are in high school, so they do not consider that certain occupations are exclusively for men or women only. The idea of a woman who is to be maintained by a man and that man must be the maximum family support are taboos that must be dismantled. In a secular state such as Mexico, where divorce is an option, it is important to take the letters in the subject and also consider women as potential sources of income in a family, and it is clear that both, a man or a woman, can provide the main income for their home. Today, there are many cases of divorce where women are homeless because they are not prepared, to support his family.

This will not only help create jobs designed for both men and women with salaries that are equivalent and that they have nothing to do with the generic question. Currently, the average salary of women is 30% less than men. This is by the great tradition which the men are the mainstay in the home, but when seeing that society is changing by leaps and bounds, it is necessary to begin to make fundamental changes not only as patches to cover errors. By them it is proposed the proyect of educational socialization as public policy with a gender perspective.[8]

[8] See Susan Wendy Parker and Claudia Pederzini. “Gender Differences in Education in Mexico.” Working Papers in Education, World Bank, 1999.

4) Gender and language

Another important aspect is that of the language. It's no secret that the Spanish language is sexist, it's no secret that lawmakers and politicians can not change it directly. However, they yes can propose changes and exhort to the regulators of the language so that they continued the linguistic changes. Public policy and campaigns for a more egalitarian language is a seemingly unimportant aspect, however, they can have a significant impact on the tireless way for equity.

There are still people in reference to women of a certain profession say ["she lawyer"] or ["she engineer"] and the rationale is that so specified by the Royal Spanish Language Academy. Another more complicated example is the "poet" and "poetess," today a majority of the women writers of poetry are called to if same poets. Therefore, why not to promote the use of the word "poet" to refer to the poet and the poetess and words as (she) engineer, (she) lawyer, (she) scientific, (she) medical, etc. Feminists in the countries of Hispanic talk are doing a lot of lobbying in order to reduce sexism in language, for that reason it is necessary that regulators and legislators to support this effort. A way to initiate this change is to use this terminology in the processes of development of public policies. In the last years it has tried to use less on the general male form (which argues that it is the neutral) in referring to a group of men and women, on the other hand, the only way we used only the feminine form is if they are only women. If the children are becoming aware of this from an early age, achieve a breakthrough in this field.

5) Gender and literacy

Also within the framework of education comes the question of literacy. Studies show that "the mental processes of encoding and decoding of symbols and meanings are not difficult for themselves as is the answer for the huge number of people who can not develop the skills of reading and writing. It would be more correct to see the literacy as a manifestation of inequitable distribution

of power and resources in society."[9] As Stromquist says, illiteracy is a problem that is directly related to the bad distribution of the wealth and opportunities to learn to read and write. For example, most people are illiterate in rural and marginal urban areas. Women are suffering more this problem by the few opportunities open to them.

On the other hand, people who do not speak Spanish as their first language are also victims of this problem. Thus illiteracy does not happen by accident, but something that is typically experienced by people with few resources and marginalized. Those who have no access to the power are typically the victims of this inequality. The women are mostly suffering from this problem by being doubly discriminated against, so much by the socio-economic issue, like by the generic question. Even worse is for Indigenous women who do not speak Spanish, and that therefore they suffer a triple discrimination. To try to solve this endemic problem should be a priority in public policies with gender perspectives.

The researches of the economists and other social scientists show that in recent decades, societies where the women have achieved opportunities majors obtain a level of faster development. The higher education have resulted in fewer children per family, lower mortality rate of infants, marriage at a later age (which reduces the rate of divorce and domestic abuse), better health for sons and daughters and encourages educating them[10]. It is very important that literacy programs have a gender perspective, because otherwise we would be repeating the traditional model in which we would have an unequal division in the labor area.[11]

[9] Nelly Stromquist. "Women and Illiteracy: The Interplay of Gender Subordination and Poverty." *Comparative Education Review.* Vol. 34, No. 1, 1990: 95-111.

[10] See Stromquist, 97, Susan Cochrane, *Fertility and Education: What Do We Really Know?* Baltimore: John Hopkins University Press, 1979.

[11] A study by Samora Gaborone, criticizing some policies created by international agencies which offer literacy for men and women equally. In their case study of Botswana realized that literacy programs included courses and workshops on domestic issues, not prepared to women in the workplace, which promoted inequality. Samora Gaborone. "Gender and Literacy: The Case of Botswana. Paper presented at the symposium" Women and Literacy ", Stockholm, Sweden, June 1989.

Besides creating literacy programs for women, or rather, reformulate the literacy programs should also strengthen programs that promote education of women in all levels. Theodore Shultz mentions that there are very few studies devoted to analyzing the consequences of the promotion of women education and women returning to the classroom education[12]. Perhaps to foment the study of this problem could help public policies makers to have better arguments to support these campaigns.

Women with higher levels of education would help to end the subordination that exists in Mexico of women towards men. This subordination is not only a social problem, but also politician and economic. Patriarchal models that not describe the woman as a zero to the left, yes define her as individuals who depend of the man and complement him. The idea of women as wives and mothers should stay at home is necessary to redefine and reinterpret it. This does not mean that women are no longer being mothers or wives, but to redefine its role to stop considered subordinate to male subjects. A global education would contribute significantly to the destruction of stereotypes, the control of the women of its sexuality and many other aspects which are colonial and nineteenth-century practices that must be eradicated. For example, the idea of virginity, the criminalization of abortion, female mobility are just some examples that show that even in Mexican society, despite the best efforts of many NGOs, the government itself and some members of civil society, see the women as individual subordinate. One possible solution is to strengthen education in all levels, redefining the role of women and men.

A study of Kathleen Rockhill on Hispanic women in the United States (mostly Mexicans) shows that there were a lot of women do not learn English, not only because in their countries of origin have not had a formal education, but because spouses or partners do not let them learn it. Part of this is because they do not leave them out of the house to take classes[13]. In fact, even

[12] Theodore Shultz. *Return's to Women's Education.* Washington, DC: World Bank, 1989.
[13] Kathleen Rockhill. "Gender, Language, and the Politics of Literacy." *British Journal of Sociology of Education* 8, no. 2 (1987): 7-36.

women who work outside the home, husbands do not allow them to be out of the house within hours of rest (obviously this is the result of a partial survey, although not very far from reality). This shows clearly an example of the subordination of women toward the man and control of husbands over them, many times even though they were the economic livelihood of the household. It is therefore necessary to create policies to change these dynamics, which should help boost equity in the generic question and solve many problems of socio-economic nature also would create a better lifestyle.

The problem with many governmental projects of education for women is that no one thinks of working women, typically is considered only as mothers or potential wife. Also, women need not only education to make them understand and decode the messages imposed by patriarchal society, but also need access to knowledge and opportunities to make suggestions and information necessary for emancipation. NGOs have been a good counterweight in many areas in the patriarchal hegemony that has prevented the full development of certain sectors. Alternative models have been proposed to help women to develop more fully and give you the knowledge and tools to achieve a political agency, which is so necessary for women. (It is also necessary to see women as citizens, not thinking of who are mothers or wives. The men not are measured under the watchful eye of parenthood or marital status). In short, you observe some major changes if the higher education are achieved in society: 1) a better understanding of family dynamics, 2) the creation of effective programs for women in different fields, 3) greater equity within the political, social and professional atmosphere.

IV. In conclusion

In addition to a radical educational change, will have to create other policies that contribute to a new lifestyle fair. An example of a public policy with a gender perspective is to propose that both men and women should have a reasonable time period before or after a maternity or paternity leave. Typically, only given to

the mother this time, however, if given also to the father, it could help the mother in the nurturing process of the newborn. It also would redefine the concept of fatherhood, doing participant to the father in the development of their son(s) and daughter(s). The establishment of nurseries and childcare centers as well as elementary and secondary schools, within strategic areas, would favor much to couples with sons and daughters. Is undeniable that women in the last twenty years have incorporated to the labor force in Mexico, is for that reason that is necessary to create institutions that support working mothers with childcare. The role that was supportive extended family of the support to take care of the grandchildren, nieces and others are being transformed. Therefore, it should create public policies that are adapted to the radical changes in society.

In Mexico there have been important changes in this aspect, for example, until the nineties only men could include his wife unemployed in social security benefits, only she could be like this. Today, working women also may include your spouse unemployed.

New technologies and practices related with them are not going disappear, is more will have transformations that will move away of the traditional models, therefore we can not stand idly by waiting for the changes when we have the pressure, it is important to plan to future. It is necessary to guess what new things will emerge and that public policies are necessary to so Education of society can be a good element to help us to guess and prevent these changes, as well as will help create appropriate public policies. An educated society will contribute to real development that will transform our society positively achieving fairness and balance to ensure development, peace and welfare.

Bibliography

Butler, Judith. *Gender Trouble. Feminism and the Subversion of Identity.* New York and London: Routledge, 1990. *(Gender Trouble.* Trad. Mónica Mansour and Laura Manriquez. Mexico: Paidós and UNAM, 2001).

_____. *Bodies that Matter: On the Discursive Limits of "Sex."* New York: Routledge, 1993.

Cochrane, Susan. *Fertility and Education: What Do We Really Know?* Baltimore: John Hopkins University Press, 1979.

Conway, Hill. Susan C. Bourque and Joan Scott. "The concept of gender." *Gender: the cultural construction of sexual difference.* Marta Lamas, ed. PUEG-Porrua, 1996, pp. 21-23.

Foucault, Michel. *The History of Sexuality: An Introduction.* Trans. Robert Hurley. Vol. 1. Trad. Robert Hurley. New York: Vintage Books Edition, March 1990.

_____. *The Use of Pleasure.* Trans. Robert Hurley. Vol. 2 of *The History of Sexuality.* Trad. Robert Hurley. New York: Vintage Books Edition, March 1990.

_____. *The Care of the Self.* Trans. Robert Hurley. Vol. 3 of *The History of Sexuality.* Trad. Robert Hurley. New York: Vintage Books Edition, March 1990.

Gaborone, Samora. "Gender and Literacy: The Case of Botswana. Paper presented at the symposium "Women and Literacy", Stockholm, Sweden, June 1989.

Geertz, Clifford. *The Interpretation of Cultures*. New York: Basic Books, 1973.

Lamas, Marta, ed. *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual.* México: PUEG/UNAM-Porrúa, 1996.

_____. *Política y repoducción. Aborto: La frontera del derecho a decidir.* México: Plaza y Janés, 2001.

Ortner, Sherry B. y Harriet Whitehead, "Indagaciones acerca de los significados sexuales". *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual* . Marta Lamas, ed. México: UNAM/ Porrúa, 1996, pp. 127-179.

Parker, Susan Wendy y Claudia Pederzini. "Gender Differences in Education in Mexico." *Working Papers in Education*, Washington, DC: World Bank, 1999, pp. 1-44.

Parson, Talcott y Robert F. Bayles, *Family, Socialization, and Interaction Process.* Glencoe, IL: Free Press, 1955.

Kathleen Rockhill. "Gender, Language, and the Politics of Literacy." *British Journal of Sociology of Education,* 8, No. 2 (1987): pp. 7-36.

Shultz, Theodore. *Return's to Women's Education.* Washington, DC: World Bank, 1989.

Stromquist, Nelly. "Women and Illiteracy: The Interplay of Gender Subordination and Poverty." *Comparative Education Review*. Vol. 34, No. 1, 1990: 95-111.

Weeks, Jeffrey. *Sex, Politics and Society. The Regulation of Sexuality since 1800*, Longman, 1981.

Revista de Administración Pública

INAP

Public Administration and Governance in Latin America*

Javier Barros Valero**

I. Overview of Latín America

It would be a good idea to take a look at certain basic data on Latin America regarding its size and specific influence in the world today. The subcontinent covers an area of twenty million square kilometers - one-eighth of the world's total land surface - and comprises twenty countries with a combined population of 560 million inhabitants, or just over 8% of the world total.[1] The region is home to the largest reserve of arable land in the world and accounts for 8.5% of the world's confirmed oil reserves.[2] Some financial analysts believe that the region's two largest economies, Brazil and México, will rank among the six largest economies in the world along with China, United States, India and Japan by the year 2050.[3]

The cultural prowess of Latin America is worthy of note. It is the birthplace of grand civilizations, such as the Mayas, the Aztecs

* Participation in the Panel on Latin America. IIAS Conference 2009. History and future of nation-building. Helsinki, July 7-11, 2009.

** Vicepresidente para Asuntos Internacionales del INAP.

[1] World Bank, cifras estimadas del 2007. Disponible en: http://web.worldbank.Org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/Q,,contentMDK: 20535285~menuPK:1390200~paqePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239 419,00.html

[2] Michael Reid, The Forgotten Continent. The battle for Latin America's soul. Yale University Press. 2007.

[3] Goldman Sachs, Dreaming with BRIC's: The Path to 2050. Disponible en: http://www2.goldmansachs.com/ideas/brics/book/99-dreaming.pdf

and the Incas. Its legacy, along with the contributions of the racial fusion resulting from the conquest and colonization by Spain and Portugal, helps explain the region's vast cultural wealth. Latin America boasts 15 Nobel Prize winners[4] and has 124 sites inscribed in UNESCO World Heritage sites.[5] Spanish, the main language, is the fourth most widely-spoken tongue in the world, after Chinese (Mandarin), English and Hindi. It is also the world's second most studied language, after English.[6]

But the picture is not quite as rosy as it may seem. Latin Americans get an average of seven years' schooling and are subject to the highest levels of inequality in the distribution of wealth in the world. About one-third of the population of Latin America and the Caribbean subsists on less than two dollars a day and, even though the extent of poverty was reduced during the 1990s, the number of poor people actually rose and the rate of neediness is now higher than in the 1908s.[7]

Latin America's Gross Domestic Product stands at 4.4 trillion dollars.[8] This accounts for 7% of world GDP and is equal to 23% of the European Union's GDP, which is the highest in the world. The region's exports account for around 5.6% of the world total.[9]

Oil production is one of Latin America's strong points, accounting for approximately 12% of current oil output (2008). Mexico alone produces 4.09% of the world's total, Venezuela is the second biggest producer in the region with 3.1% of total world output and Brazil is third with 2.6%.[10]

[4] Página oficial de la Fundación Nobel. Disponible en: http://nobelprize.org/
[5] Página oficial del World Heritage Centre. Disponible en: http://whc.unesco.org/
[6] Instituto Cervantes, El español en el mundo, anuario de 2006-2007, El valor de la lengua, por César Antonio Molina, Director del Instituto Cervantes.
[7] CEPAL, Panorama social de América Latina 2008, página oficial de la CEPAL. Disponible en: http://www.eclac.org/cgi- bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/34732/P34732.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl &base=/tpl/top-bottom.xsl
[8] IMF World Economic Outlook Database (October, 2008). Disponible en: http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/20Q8/02/weodata/index.aspx
[9] CIA-The World Factbook 2009. Disponible en: https://www.cia.gov/librarv/publications/the-world-factbook/index.html
[10] CIA-The World Factbook 2009. Disponible en: https://www.cia.gov/líbrary/publications/the-world-factbook/index.html

Latin America and the Caribbean draw just over 8% of total international tourism.[11]

Foreign direct investment in Latin America and the Caribbean reached a new historic high in 2008, in spite of the world financial crisis. The region received 128 billion dollars, excluding financial centers, which was up 13% on the previous record achieved in 2007. This result is all the more remarkable if we consider that foreign direct investment worldwide was down 15% over the same period.[12]

The region's competitiveness remains a cause for concern in many ways. The World Economic Forum's Global Competitiveness Report found that, out of a total of 134 countries, the highest ranked Latin American nation was Chile in 28th place. Mexico came in at number 60 with Brazil at number 64. Furthermore, all the region's countries have fallen in the competitiveness ratings since 2004.[13]

Internet penetration in Latin America, a crucial prerequisite for economic productivity and competitiveness, reaches 30.1% of the population, thereby placing the region above the world average of 23.8%. In addition, the growth rate of Internet users in the region (853.9%) was almost threefold the world average (342.2%).[14] But any comparison with more prosperous countries reveals relatively substantial shortcomings.

As far as politics are concerned, Latin America is the world's third largest democratic bloc, after Europe and North America. However, disenchantment due to scant economic growth, the resulting poverty and dissatisfaction with the performance of

[11] World Tourism Organization, "UNWTO World Tourism Barometer", Octubre, 2008. Disponible en: http://www.unwto.org/facts/eng/pdf/barometer/UNWTO Barom08 3 en LR.pdf

[12] CEPAL, La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2008, página oficial de la CEPAL Disponible en: http://www.eclac.org/cgi/bin/getprod.asp?xml=/publicaciones/xml/1/36091/P36091.xml&base=/tpl/top-bottom.xsl

[13] World Economic Forum. (Total: 134 países) http://www.weforum.Org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/P astReports/index. htm

[14] Página oficial de Internet World Stats. Disponible en: http://www.internetworldstats.com/stats10.htm

political leaders undermine democratic convictions[15] and give rise to huge challenges in the region in the field of governance and public administration for the coming years.

II. Governance and public administration in Latin America. The case of Mexico

In 1990, international financial organizations, along with the US Department of the Treasury, decided to impose a kind of code of conduct to bring about - and govern - the development of poor countries. This code, which became known as "The Washington Consensus", made loans from the above mentioned institutions conditional upon the privatization of state-owned companies, the liberalization of trade and investment, and macroeconomic stability, especially with regard to prices. There were also other requirements, such as deregulation, the implementation of floating exchange rates and tax discipline.

The Washington Consensus was harmful in a number of ways. This was not because the measures it required were detrimental in themselves, but because they were put forward as timeless rules to be applied universally. On the brighter side, there was greater macroeconomic stability, which had a hand in consolidating electoral democracy, but the downside was insufficient economic growth, low productivity, the loss of competitiveness and unyielding or even increasing levéis of poverty and inequality. Social fairness had simply not been part of the equation.

These actions discredited and weakened the state institutions, depriving them of scope for maneuver and response capacity, and creating skepticism among the respective populations.

The ideological premise was blind faith in market equilibrating mechanisms, the same ones that underpin the financial and economic catastrophe we are currently experiencing, and the continued reproaching of the state as a hindrance.

[15] Latinobarómetro; http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME_LATINOBAROMETRO 2008.pdf

The market has definitely shown that it is a very efficient vehicle for channeling scarce resources, but the market economy is simply not enough. There must also be a State performing a role. The huge crisis unleashed in recent months in the United States is the clearest illustration that a market economy is insufficient if the State fails to function.

One of the most brilliant critics of the Washington Consensus believes we were slow to realize that the lack of development in many States was due not to too much government but to not enough government.

In his call for a new "post-Washington" consensus, Stiglitz[16] puts forward a number of conditions: a successful development strategy must ensure greater participation by the developing world, and should not be restricted to big decision-makers or, specifically, Washington; policies that impose the same solution for everything are doomed from the outset; in certain fields, economic science lacks solid theories as to what ought to be done by countries, which should be given sufficient scope to experiment, use their own common sense and explore different options to see what works best for them.

In the individual quest for solutions, each country must ask itself what it should being doing, by itself, to achieve sustainable, stable, fair and democratic development, given current economic and financial circumstances, and how the world economic architecture should be restructured to make it more stable and increase the ability of poor nations to satisfy their development needs, especially the ones mentioned above.

At the same time, on a truly global level, States could and should embrace comprehensive worldwide plans, especially the ones behind the UN Millennium Declaration, which contains specific recommendations to improve governance and public administration. The effectiveness of this is vital for the

[16] http://www.josephstiglitz.com/

implementation of a new development paradigm. We shall come back to this point later.

We are living in an age of globalization, and it is perhaps precisely because of this that national and, in particular, local demands are becoming increasingly conspicuous. Governments and, more specifically, their administrative apparatuses need to find a balance and complement on both levels, but they must do this based on sound judgment and courage.

In parallel with the Washington Consensus, since the 1980s there has been a dramatic change in ideas around the world on how governments should be run. Calls were made for private sector managerial practices to be used in public administration, including efficiency measurements, simplification and orientation to results, set against a background of economic rationalism. It was necessary to "reinvent government". These topics played a fundamental role in public administration modernization and reform initiatives also implemented in Latin America.

In addition, greater emphasis was placed on the concept of "governance", which means the "art or means of government whose objective is to achieve long-lasting economic, social and institutional development by striking a healthy balance between the State, civil society and the market economy".[17]

What happened in México during this period is a case in point. Two sets of public administration reforms[18] have taken place with the backing of international organizations such as the World Bank, the United Nations and the OECD. The first sought to maximize results with a limited budget in a context of structural reform, crisis and high inflation in México. Cutbacks in the budget and the size of the government, the privatization of public companies and the implementation of tax discipline had to be assimilated by Mexico's public administration with great haste. It was also

[17] http://www.rae.es/rae.html

[18] Carrillo Castro, A., Campero Cárdenas, G.H. "La reforma administrativa en México desde la perspectiva de la formación de funcionarios públicos", en Revista de Administración Pública, Número 110, enero-abril 2004, Ed. INAP.

recommended that the country complement its economic structural reform by improving its accountability, transparency and civic participation systems as well as government services. These objectives are the essence of the second wave of reforms and are still in place.

We will now take a quick look at public administration modernization programs that Mexican governments have sought to implement - and managed to do so with relative success - since the early 1980s. I'm sure that many people here today are familiar with them.

Firstly, two initiatives were put forward, one for Administrative Decentralization and the other for Administrative Simplification. The aim of the first program was to grant more funds and autonomy to the state and municipal authorities, thereby affording them a greater role in development and in the implementation of the country's public policies, driving production and employment outside the big cities, as well as limiting growth in the latter. The second sought to clarify and simplify procedures and formalities with the different government agencies. In spite of some encouraging initial results, the initiative failed to change the population's perception of the government's slow and murky administrative processes, and by the end of the decade it was decided to bring this program to and end in order to introduce a new one.[19]

This was when a "General Federal Public Administration Simplification Program" was launched as part of a "State Modernization" drive. Its main purpose was to streamline public management and reduce the number of formalities and procedures. The final assessment of the Program found that a great many processes had been simplified by the end of the administrative term.[20] Unfortunately, the program was not

[19] Revista de Administración Pública. Simplificación administrativa, resultados del Programa de Simplificación Administrativa en 1985, México, INAP, números 65-66, enero-junio de 1986.

[20] Simplificación y cambio estructural de los servidores públicos, 1989-1994, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, 1994.

linked to any long term plan and lacked a broader and longer-lasting outlook.

The latter half of the 1990s witnessed a "Government Reform and Public Administration Modernization". It was intended to improve the quality of public services by using private sector management practices. The findings of the program's assessment were that the greatest progress was made in attending the public, while the least had been made in the professionalization of civil servants. The lack of leadership in the upper echelons of the administration and the lack of strategic planning were the biggest obstacles identified.[21]

Finally, the first half of the current decade saw the introduction of the so-called "Model for Government Innovation" whose aim was to increase the quality and speed of response of the public administration. The model failed to consider the excessive size of the public sector and overlooked the fact that true public administration reform invariably entails a sweeping reform of the public budget, as it is precisely spending and the criteria used for allocating funds that provide incentives and, at the same time, guidelines for the Administration.[22]

Guidelines for creating a "professional career service" have also been set out in recent years, with the clear aim of forming a professional bureaucracy capable of ensuring greater stability and continuity for government programs and policies. Problems were found a mere three years after its launch, in 2006, such as the indiscriminate occupancy of temporary positions by external employees and a general lack of initiatives to protect the Service from political interests.[23]

[21] Medición y evaluación de los avances conforme al PROMAP, Unidad de Desarrollo Administrativo, SECODAM, México, Octubre de 1998.
[22] Carrillo Castro, A., Campero Cárdenas, G.H. "La reforma administrativa en México desde la perspectiva de la formación de funcionarios públicos", en Revista de Administración Pública, Número 110, enero-abril 2004, Ed. INAP.
[23] Martínez Puón, R. "Alcances y Resultados del Servicio Profesional de Carrera en México. Un ejercicio de evaluación a tres años de su implementación". Gestión y Política Pública. Volumen XV, Número 2, II semestre de 2006, pp. 457-483.Disponible en: http://www.gestionvpoliticapublica.cide.edu/num anterioresA/ol.XV No.II 2dosem/Rafael Martinez.pdf

There has apparently been some confusion. The somewhat irrational introduction of policies and programs has been fruitless and, additionally, would appear to have dampened the creativity required of governments at a time when far-reaching changes that consider and respect the national contexts are needed.

III. Some of the challenges faced by public administrations in Latin America

Between 2003 and 2008, prior to the eruption of the current world financial and economic crisis, Latin America had enjoyed its most positive growth period of the last thirty years, thanks to macroeconomic stability and the prices fetched by raw material exports. The net result was average economic growth of 5.5 % with generally low inflation.

This relative bonanza made it possible to combat some chronic ills, namely reducing poverty and inequality to some degree and allowing the growth of the middle classes, especially in the larger economies. However, to a large extent these issues remain unsolved in view of their magnitude and because they are the root cause of other problems such as the informal economy and conditions regarding access to the job market.

On another standpoint, these past three decades have also witnessed the spread and consolidation of electoral democracy in the region, while the topic of human rights has become more relevant and respected.

The model put forward by the so-called "Washington Consensus", as has already been mentioned, afforded the region control over inflation, stability and electoral democracy, but it also had its down side, including insufficient economic growth, low productivity, loss of competitiveness and continued—if not actually increased—high levels of poverty and inequality.

The cycle has changed now. Fortunately, the region is better equipped than it was in the past to face the phenomenon of a

world recession, thanks to the relative autonomy of the central banks and the more or less transparent tax rules, increased public saving and demanding calls for more stringent financial controls than the ones in place in the developed nations and which were introduced to make Latin America a more attractive prospect for foreign investment. All of these factors have helped consolidate the role of economic institutions.

The opening up of trade has also played an important role by making many of the region's countries more productive in terms of competitiveness.

There are other areas of concern: significantly, the quality and quantity of education and deficient infrastructures. These deep-rooted issues are in addition to the problems brought by worldwide recession that will keep credit in seriously short supply.

Current problems and others that have been accrued over the years pose a major challenge to politicians and to public - and private - administrators. As the recession bites in, tax revenue drops and the public deficit grows, as does political pressure. In fact, the social progress made over the last five years has ground to a halt and several million Latin Americans have fallen below the poverty line. Just like in other critical moments, malnutrition among children and school abandonment by teenagers will both rise, while increasing demand for the services of public health systems will inevitably bring about their deterioration.

One feasible plan of action by the government in times of crisis is the "Global Plan for Recovery and Reform" introduced last April by leaders of the Group of Twenty or "G-20".

The G-20 Plan is based on the hypotheses that a global crisis requires a global solution, that prosperity is indivisible and that in order for growth to be constant it must be shared and satisfy the needs of current and future generations.

Its aim is to restore confidence, growth and employment, as well as to repair the financial system to resume the availability of credit, strengthen financial regulation in order to rebuild confidence, finance and reform the international financial institutions to overcome this crisis and avoid crises in the future, promote trade and global investment, reject protectionism as part of a drive towards prosperity, and ensure a comprehensive, environment-friendly and sustainable recovery.

Obtaining and administering funds from the Plan and using them in an efficient manner are delicate demands being made of the governments of Latin America.

Latin America's potential is huge, and democracy has been consolidated in the vast majority of the region's countries. What is now required is more efficient public policies to: strengthen the rule of law; ensure growth and not just stability; drive dynamic infrastructure development; improve education and make it available to more people; support investment and incentives for entrepreneurs.

In addition to carrying out these enormous anti-cyclical tasks, the region's public administrations must face the major challenges of our time: climate change, food security, financial chaos and energy shortages.

They must also play a more proactive role in satisfying political demands; it is no longer enough for public administrations simply to play an instrumental or "service" role. They now have to provide the public authorities with alternatives for safeguarding the nation's interests. They are beneficiaries of many years of experience in a whole range of matters that now need to be put into practice at a time when numerous demands are being made. Additionally, they need to promote efficiency, transparency, openness, financial responsibility and innovation, as well as to cut costs and boost efficiency, improve operational processes and make them more simple, transparent and financially responsible, and to give the citizens back the power to access information and get involved in the decision-making process.

Today we have a great opportunity to rebuild a failed and unfair system.

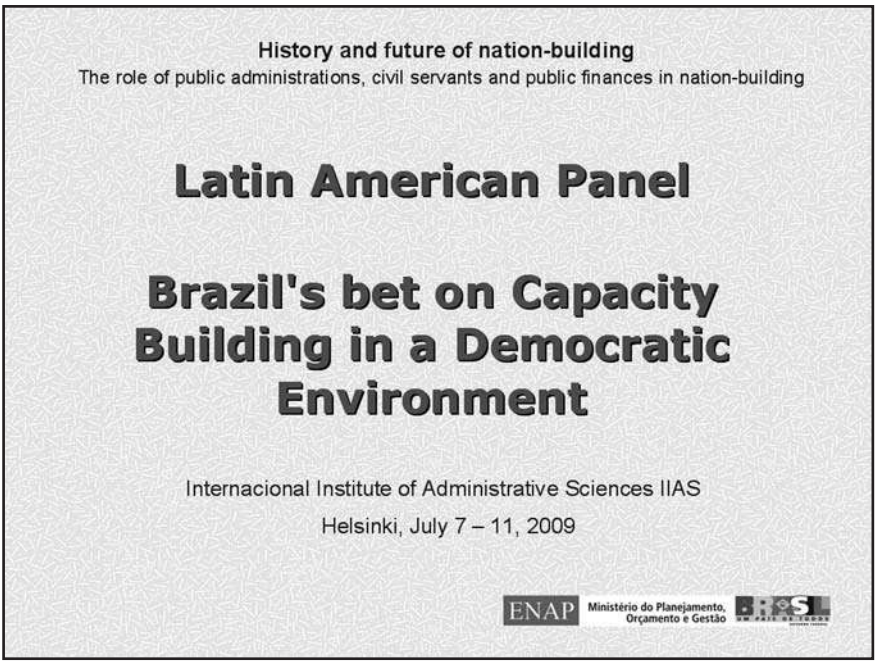
The efficiency and effectiveness of governance and public administration systems perform a vital role in the implementation of values for a new and indispensable development paradigm. This is the biggest challenge —and the best opportunity— facing us.

Revista de Administración Pública

INAP

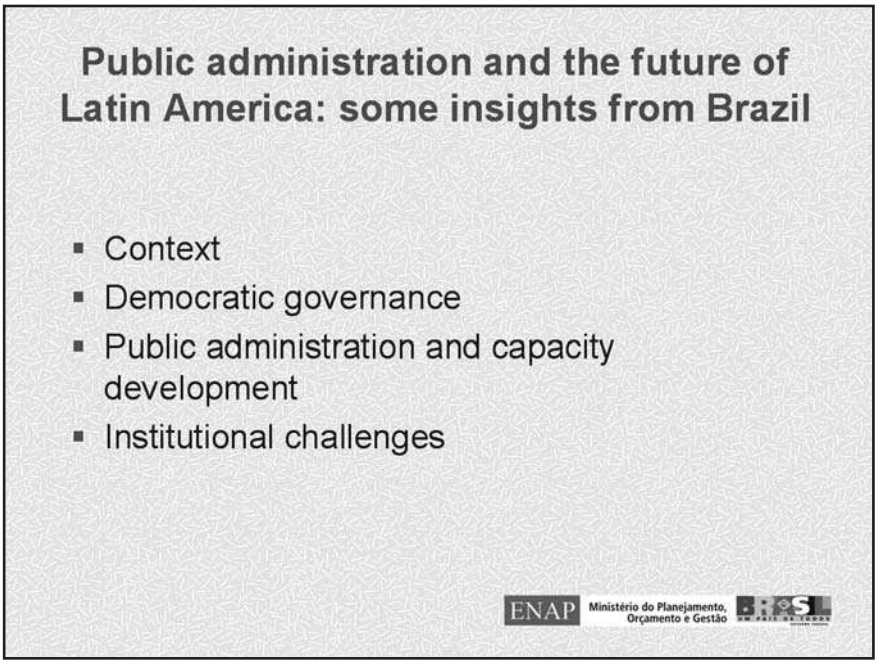
Brazil's bet on capacity building in a democratic environment*

Helena Kerr do Amaral**



* Participation in the Panel on Latin America. IIAS Conference 2009. History and future of nation-building. Helsinki, July 7-11, 2009.

** President of the National School of Public Administration, Brazil.


Public administration and the future of Latin America: some insights from Brazil
Context
Democratic governance
Public administration and capacity development
Institutional challenges
ENAP
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

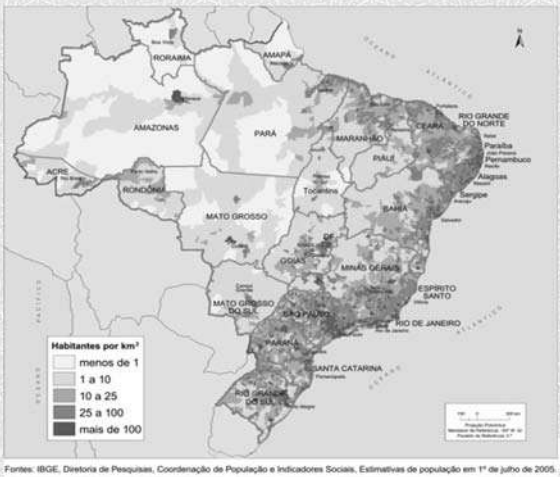
Brazil in 2009
190 million inhabitants
Great concentration of the population in large metropolitan areas
75% of the population in urban areas
35% in metropolitan areas
About 550,000 federal civil servants
About 9 million civil servants in state and municipal governments
Federal entities organize their public administrations autonomously, within Constitutional parameters
ENAP
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Challenges and Governmental Priorities

- Social inclusion and reduction of social inequalities
- Sustainable growth aimed at job creation, and income raising
- Promotion and expansion of citizenship and strengthening of democracy
- Acceleration of growth

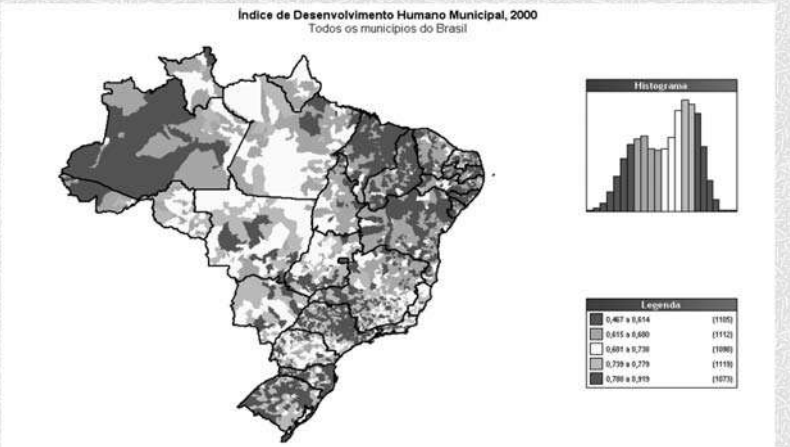
ENAP Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Brazil's Settlement Density in 2000
Population in 2008 - 190 million inhabitants
Life Expectation at Birth - 72.3 years



Fontes: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Estimativas de população em 1º de julho de 2005.

Inequality - Human Development Index: Municipalities in 2000



ENAP Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Development and State

- Latin American economies are more open, even though the role of the state has grown in the region
- New challenges demand a new style of public action
- New public policies, investment in education, technology, and innovation may indicate that both the old developmental state and the market fundamentalism have been overcome
- Some national experiences should be closely analyzed due to their commitment to democracy and to the construction of social safety networks. Brazil represents one of them

ENAP Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

What is new?

- There is a new mix of synergies between public and private sectors, translated by a set of new institutional arrangements and policies, aimed at supporting a dialogue between civil society, business sector, and the state
- Brazil is responding to the crisis differently than developed and other developing countries

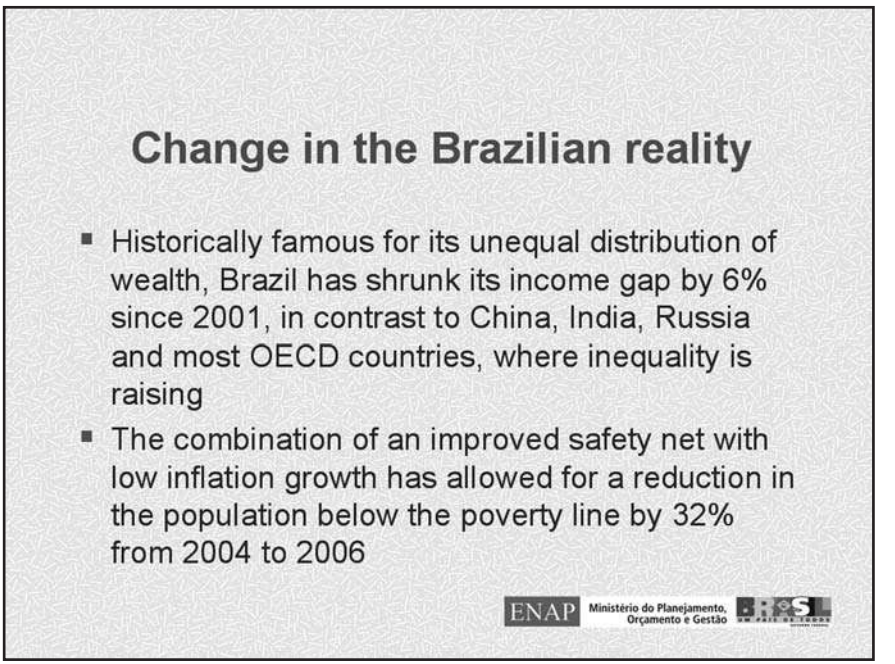
ENAP Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Brazil and the crisis

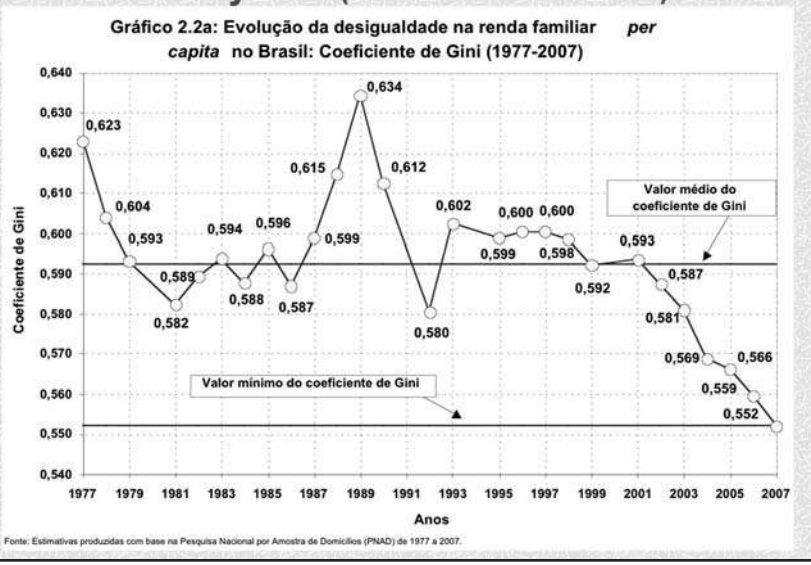
- The crisis hit Brazil. But by comparison with its recent past, and also with other countries, the economy is in good shape
- The crisis is not pushing up inflation
- Brazil has built up US$ 200 billion of reserves
- Public-sector debt is below 40% of GDP
- The private banking system is not corroded
- Government controls Banco do Brasil (a huge retail bank), Caixa Econômica (the largest mortgage lender), and BNDES (a big development bank)

ENAP Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Brazil as a mature democracy
Brazil has fueled growth through a combination of respect for markets, state intervention in the economy, and targeted social programs, which are lifting millions out of the poverty line
The Brazilian democracy has been stable for several years; as a result, the temptations to overrun it have faded
ENAP
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão


Change in the Brazilian reality
Historically famous for its unequal distribution of wealth, Brazil has shrunk its income gap by 6% since 2001, in contrast to China, India, Russia and most OECD countries, where inequality is raising
The combination of an improved safety net with low inflation growth has allowed for a reduction in the population below the poverty line by 32% from 2004 to 2006
ENAP
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Brazil: Inequality reached the lowest level in 30 years (Gini Index – 1977-2007)

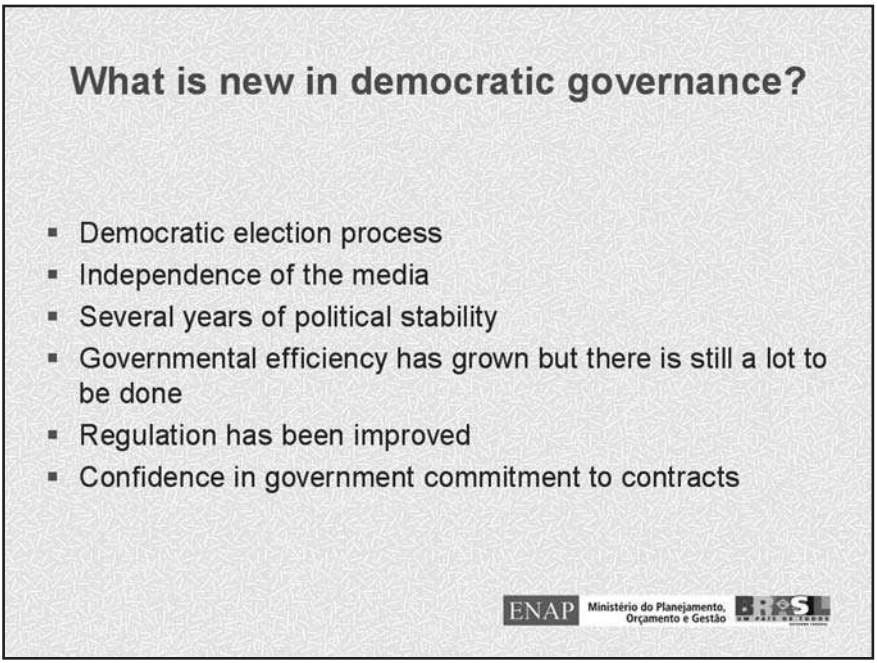


Public administration and capacity development

ENAP Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Crucial role of capacity development
Improvement of government capacity (public policy management)
Strengthening the implementation of policies adequate to the political, economic, social, cultural and environmental diversities in the country
Enhancing inter-governmental coordination (Federative Pact)
ENAP
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

How to build capacities?
Acknowledging the huge challenges mentioned
Dealing with them in such a large, unequal and diverse country
Facing them in a young democracy
ENAP
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão


What is new in democratic governance?
Democratic election process
Independence of the media
Several years of political stability
Governmental efficiency has grown but there is still a lot to be done
Regulation has been improved
Confidence in government commitment to contracts
ENAP
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

What is new in public administration practices?
Priorities
Citizen oriented public administration
Access to public services, mainly to the poor or vulnerable segments of the population
Universal public policies in key areas (health, education, social security)
Innovations
E-government
Citizen participation (participatory budget, conferences, Social and Economic Development Council)
Networking
Social dialogue mechanisms
ENAP
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Measures to increase efficiency

- Public spending is more flexible and efficient (emphasis on public policy planning and budgetary management)
- Capacity building and incentives to improve public services delivery and access
  - *Bolsa Familia* example (conditionality cash transfers)
- Human Resource professionalization in the public service
  - There is a competitive recruitment system of civil servants, mainly at the federal level
  - There are different degrees of professionalization according to sectors or levels of government
  - ENAP hosts a network of MDI in order to share good practices in capacity development of civil servants (more than 110 schools of government)
- First steps towards a deep judiciary reform
- Transparency and accountability

ENAP Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

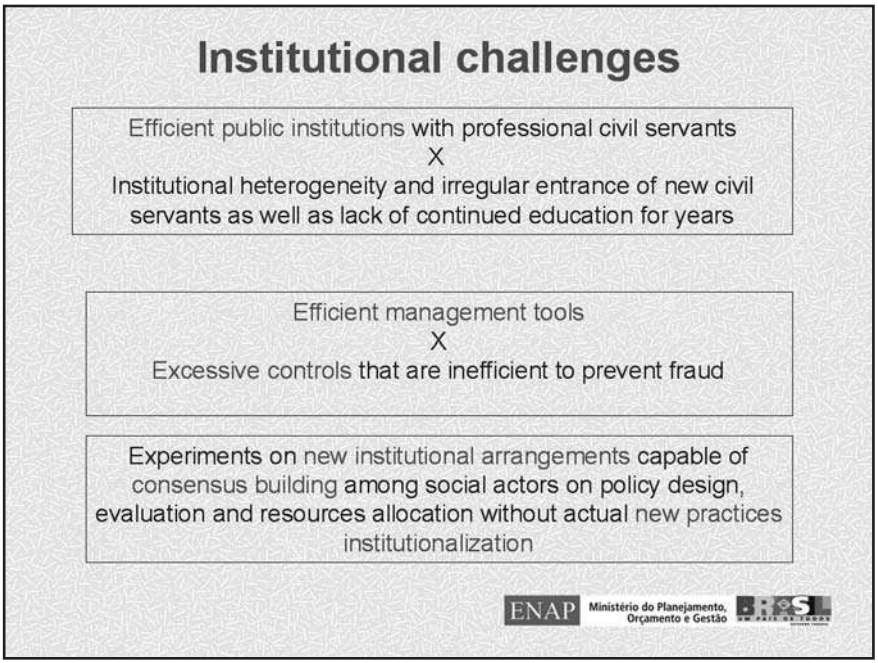
Which Professionalization?

- XXI century competencies
- Awareness of Brazilian and South American realities
- Fostering democratic governance

ENAP Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Brazilian Federal Government Management and Human Resource Strategy
Recruitment of civil servants to increase governmental capacity
Democratization of labor relations
Investment in IT to improve governmental performance
Improvement of processes and structures
National Policy for Civil Servants Development
ENAP
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

National Policy for Civil Servant Development (since February 2006)
Policy of permanent development of civil servants that stresses many ways of learning
Focus on bestowing efficiency and efficacy of public service
New approach: Competency-based management
Development of integrated individual and institutional competencies
Importance given to managerial capacity-building and qualifications for executive positions, senior direction and high level advisers
Initial priority: strengthening the human resources management system
Strengthening the role of Schools of Government
ENAP
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão


Institutional challenges
Efficient public institutions with professional civil servants
X
Institutional heterogeneity and irregular entrance of new civil servants as well as lack of continued education for years
Efficient management tools
X
Excessive controls that are inefficient to prevent fraud
Experiments on new institutional arrangements capable of consensus building among social actors on policy design, evaluation and resources allocation without actual new practices institutionalization
ENAP
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Key governance challenges facing capacity building
Investing in education and innovation
Working networks with intense use of information technology (in spite of traditional public environments and cultures)
Building learning governments
Attracting and retaining talents
Constant analysis of future competency needs in the public administration
Great diversity
Huge income inequality
Regional disparities
ENAP
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Revista de Administración Pública

INAP

Latin American Social Policies*

Ernesto Aldo Isuani**

The fall of the Keynesian paradigm and its replacement by (neo)liberalism has been the "Great Transformation" of the close of the second millennium. The broad intervention of the state in the economy and full employment as the central institutions of Keynesianism were replaced by privatization and deregulation of vast sectors of the economy, the reappearance of mass unemployment, and the rise of employment insecurity.

This phenomenon suggests that the complex structure of redistributive public policies that make up the social policy system, intimately connected with the rise and development of Keynesianism, suffered a significant process of dismantling, or at the very least retrenchment.

Latin American is a region in which the Keynesian model became quite developed. After the impact of the Great Depression in 1929, but particularly after World War II, the state insinuated itself forcefully into both the regulation of the economy and the process of production through the creation of a great many state enterprises. Besides, Latin American countries saw an expansion of social policies from the middle of the twentieth century on: the extension of public pension coverage, the development of health care programs within the social security system, the expansion

* Participation in the Panel on Latin America. IIAS Conference 2009. History and future of nation-building. Helsinki, July 7-11, 2009.

** Prof. Dr. University of Buenos Aires.

of housing policy, and the development of public infrastructure in health and education.

On the other hand, drastic transformations were underway in the region, inspired by neoliberal thinking in the final decade of the twentieth century. From that period on, several economies functioned within the confines of a system characterized by the liberalization of international trade, deregulation of markets, and the transfer of public monopolies into private hands. This last point produced a profound restructuring of the state through the privatization of numerous state owned enterprises.

This major economic shift was accompanied by a profound transformation of the society itself. The "New Social Question," that is, the phenomenon of **social exclusion**, expressed itself fundamentally in the form of a crisis of the formal sector and the end of the Keynesian promise that eventually we would all have salaried formal employment and social security coverage. And although in most of Latin America, the ideal of salaried formal sector employment with social protection for all was not exactly on the horizon, the general process observed through the second half of the twentieth century had been headed in this direction.

The reversal of this tendency towards the end of the last century can be seen in the reality of high unemployment and under-employment, on the one hand, and employment insecurity on the other. These trends have been accompanied by high levels of poverty and an increasingly regressive distribution of income.

In the context of such a shift, this paper reveals that contrary to the general impression that social spending also contracted, not only did this not occur but as a proportion of GDP, social spending increased substantially. (Table 1) In the meanwhile, state spending on economic aims suffered a significant drop off, coinciding with a period of massive privatization of state owned enterprises and the deregulation of economic activity. (Table 2) In other words, though the society's general commitment to public involvement in the economy diminished, the relative effort invested in social spending not only did not fall off, but increased.

Having established that social spending came away unharmed by the Great Transformation, we now enter into the debate regarding what this means. It could be argued that even if social spending did not experience the expected retrenchment, there were still profound internal transformations that decisively modified its structure. Such a hypothesis would suggest that the current structure of social policy in Latin America is of a different species than that which existed until the 1990s.

In response to these concerns, we assess social spending from the perspective of the basic principles around which it is structured; that is, the principles of means-testing, contribution, and citizenship. This analysis reveals that the structure of the welfare state did not experience significant changes. On the contrary, the totality of social policies that we find at the end of the period under study maintains the same basic relationship among the three components that it had at the outset. (Table 3)

To summarize, we can affirm that the Latin American welfare state did not suffer retrenchment in terms of percentage of GDP, neither it experienced no major structural changes. This paper does not set out to compare nor make judgments regarding the equity, efficiency, efficacy, or quality. It is limited to an analysis of the resources at its disposal and the evolution of the structure of those resources. Clearly, such an analysis is necessary in order to develop a broader view of the trajectory of social policy in Latin America, but is beyond the scope of this study.

The discussion in this paper leads us to form two central conclusions. First, the extraordinary resistance of the welfare state to change in spite of the deep transformation within society brought about by neoliberal policies suggests that, beyond the intentions of its proponents, the strength of those sectors that benefit from avoiding changes to the system, combined with the risk of losing legitimacy and political support for those hoping to limit the scope and cost of the system, are key factors for explaining the development of the welfare state in the last decades.

That is to say, the attempts to reduce the welfare state clash directly with the resistance generated by the processes of democratization and the need to keep from losing political legitimacy. In summary, the functioning of democracy, which did not impede the dismantling of the Keynesian state, proved to be a phenomenal antidote to the attempts at retrenchment of the welfare state.

The second conclusion is that this resilience on the part of the welfare state parallels its rigidity. The Latin American society experienced profound transformations in its structure like the retraction of the regulatory and productive capacity of the state, international opening and competition, and employment flexibility that transformed the labor market, causing increased unemployment, underemployment and precariousness, levels of poverty, and income inequality. Despite all these monumental changes, the welfare state adjusted in a way that did not modify the "basic nature" that characterized it prior to these social transformations.

In large part, we have the same welfare state that we had in the past, which means the persistence of a welfare state that has not taken into account the current changes in social structure. It continues to be organized primarily so as to provide social security income to those who exit the labor force because of old age or illness, which is perfectly suited to a society with full employment but not to the current society in which the number of unemployed youth has reached alarming levels without any reflection in the priorities of public expenditure.

Also, as in those European countries identified in the Conservative-corporatist model in Esping-Andersen´s term, in our countries a model of social provision persists based on the notion of the male as primary "breadwinner," while the woman produces outside the formal labor market. This concept does not take into account the fundamental changes in family composition which have resulted in an elevated level of female labor force participation and a substantial number of single-parent homes that, when headed by

women, suffer a high level of economic vulnerability with only one source of earned income. The absence of a significant development in the provision of personal services (infant care, for example) enormously complicates the increased incorporation of women into the labor force; this is known as “New Social Risks,” which are not currently taken into consideration by the welfare state.

There exist enormous difficulties that should be confronted by those who wish to adapt the welfare state to the contemporary reality. The collection of interests generated by the welfare state are quite powerful and the actors that benefit from it have more organizational strength and capacity for pressure than those who hope to bring the welfare state into sync with the needs of modern times. Of course, the conflict is political and cultural regarding a welfare state that has been as enduring as it is rigid.

Table 1

Latin America (17 countries): Social spending as % of GNP

Country	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999
Latin America	10.4	11.4	12.1	12.5	13.1
Argentina	17.7	19.2	21.0	19.8	20.5
Bolivia	...	...	12.4	14.6	16.1
Brasil	18.1	17.7	20.0	19.7	21.0
Chile	13.0	13.6	13.6	14.4	16.0
Colombia	8.0	9.4	11.5	15.3	15.0
Costa Rica	15.7	15.3	16.0	17.0	16.8
El Salvador	...	...	3.3	3.8	4.3
Guatemala	3.4	4.1	4.4	4.2	6.2
Honduras	7.9	8.5	7.7	7.2	7.4
México	6.5	8.1	8.8	8.5	9.1
Nicaragua	10.8	10.6	12.6	11.0	12.7
Panamá	18.6	19.5	19.8	20.9	19.4
Paraguay	3.1	6.2	7.0	8.0	7.4
Perú	3.3	4.8	5.8	6.1	6.8
República Dominicana	4.3	5.9	6.1	6.0	6.6
Uruguay	16.8	18.9	20.3	20.9	22.8
Venezuela	9.0	8.9	7.6	8.3	8.6

Source: CEPAL (2004).

Table 2

Argentina: Public Expenditures 1980-2004

OBJECTIVE/FUNCTION	1980-84	1985-99	1990-94	1995-99	2000-04
TOTAL SPENDING	**28.19**	**32.13**	**31.27**	**31.73**	**31.44**
I. STATE FUNCTION	**4.62**	**4.98**	**5.85**	**6.08**	**5.88**
General administration	**1.60**	**2.22**	**3.01**	**3.13**	**2.87**
Courts	**0.28**	**0.43**	**0.64**	**0.79**	**0.84**
Defense and security	**2.74**	**2.33**	**2.20**	**2.16**	**2.17**
II. PUBLIC SOCIAL SPENDING	**12.93**	**16.83**	**19.85**	**20.58**	**20.29**
Education, science, and culture	**2.73**	**3.57**	**3.84**	**4.42**	**4.57**
Health	**3.36**	**3.88**	**4.51**	**4.77**	**4.65**
Potable water and sewage system	**0.18**	**0.16**	**0.15**	**0.16**	**0.11**
Housing and urban development	**0.59**	**0.66**	**0.55**	**0.45**	**0.34**
Development and social assistance	**0.73**	**1.04**	**0.99**	**1.18**	**1.30**
Social security system	**4.33**	**6.30**	**8.18**	**7.84**	**7.20**
Employment	**0.51**	**0.50**	**0.69**	**0.91**	**1.33**
Other urban services	**0.52**	**0.71**	**0.95**	**0.85**	**0.79**
III. SPENDING ON ECONOMIC SERVICES	**6.73**	**7.46**	**3.64**	**2.38**	**2.01**
Primary production	**0.35**	**0.39**	**0.27**	**0.31**	**0.31**
Energy and fuel	**2.81**	**2.55**	**1.32**	**0.43**	**0.35**
Industry	**0.42**	**0.31**	**0.14**	**0.08**	**0.06**
Services	**2.38**	**2.37**	**1.07**	**1.11**	**0.91**
Other expenditure	**0.75**	**1.85**	**0.83**	**0.45**	**0.39**
IV. PUBLIC DEBT SERVICE	**3.91**	**2.86**	**1.93**	**2.68**	**3.26**

Table 3

Structure of social spending by principle 1980-2004 (% of GDP)

OBJECTIVE/FUNCTION	1980-84	1985-89	1990-94	1995-99	2000-04
Public social spending	12.93	16.83	19.85	20.58	20.29
Other urban services	0.52	0.71	0.95	0.85	0.79
Principle					
Citizenship					
Education, culture, science, and technology	2.73	3.57	3.84	4.42	4.57
Public health spending	1.11	1.41	1.70	1.88	1.96
Potable water and sewage system	0.18	0.16	0.15	0.16	0.11
Total	4.02	5.15	5.69	6.46	6.64
Contribution					
Social security health schemes	2.03	2.16	2.20	2.13	2.12
Inssjandp - healthcare	0.51	0.60	0.88	0.99	0.76
Pensions	4.33	6.30	8.18	7.84	7.20
Job training and unemployment insurance	0.02	0.02	0.10	0.27	0.78
Family allowances	0.49	0.49	0.59	0.64	0.55
Total	7.38	9.56	11.94	11.88	11.41
Means tested					
Social assistance and development	0.43	0.75	0.72	0.94	1.11
Housing and urban development	0.59	0.66	0.55	0.45	0.34
Total	1.02	1.41	1.27	1.39	1.45

Revista de Administración Pública

INAP

Resúmenes / abstracts

José R. Castelazo *Reflexiones sobre modernización y modernidad político-administrativa*

En este ensayo se abordan diferentes tópicos relacionados con la modernidad político-administrativa, el tema no puede tratarse aisladamente sin concebir como telón de fondo la actividad del Estado, en virtud del cual el proceso modernizador podría ser más o menos moderno, dependiendo del contexto y de las tendencias de globalización en que éste se inserte. El enfoque adoptado en el documento toma como punto de partida las orientaciones de Germani y de Morlino cuyas disertaciones sobre la política y la modernidad resultaron fundamentales en su elaboración.

Por otra parte, en su amplio recorrido sobre la modernización, el autor incorpora la visión social y democrática como aspiraciones que demandan los ciudadanos a sus gobiernos, específicamente para el caso de México al que matiza en sus componentes histórico y político.

Jocelyne Bourgon *Objetivos públicos, autoridad gubernamental y poder colectivo*

En todo el orbe, las reformas han dominado las Agendas de Estado a partir de la década de los ochenta y los gobiernos se embarcaron en un notable proceso de innovación. Es improbable que disminuya el ritmo de la reforma.

Un creciente número de aspectos en materia de política pública precisan la colaboración activa de muchos actores a lo largo y ancho del gobierno y más allá de éste, y requieren que el mismo trabaje fuera de los límites convencionales. Estos aspectos obligan al Estado a ejercer su autoridad y emplear sus recursos para habilitar y empoderar a los demás. La cada vez mayor complejidad e incertidumbre dentro de los aspectos de política y los contextos de gobernanza inducen a los Estados a aumentar su capacidad para prever, intervenir, innovar, aprender y adaptar. Las futuras reformas requerirán una visión ampliada de las funciones del gobierno y de los ciudadanos. Si bien el gobierno sigue siendo el administrador del interés colectivo con la facultad de intervenir, éste necesita examinar la manera en que puede trabajar con los ciudadanos y otros actores a fin de generar resultados de elevado valor público. A medida que los gobiernos se encaminan a generar resultados con los ciudadanos, se encuentran con un conjunto más completo de relaciones y expanden la gama de funciones que cada uno puede desempeñar para la consecución de resultados. Estas reformas permitirán una definición más amplia de los resultados públicos que hace hincapié en la trascendencia tanto de la política pública como de los efectos cívicos. Los últimos generan credibilidad, mientras que la primera aumenta la legitimidad. Ambos hacen que aumente la confianza de los ciudadanos en el Estado. Hasta ahora, los administradores públicos han trabajado a partir de una definición incompleta de los resultados que no da suficiente importancia a las repercusiones cívicas.

Por último, las futuras reformas también necesitarán una comprensión más dinámica de la gobernanza y la administración pública que sustenta la generación de capacidad. Se precisa generar capacidad en nuevos campos con objeto de buscar el bien público en un entorno global cada vez más imprevisible, sin embargo, este trabajo debe iniciar con la valoración y preservación de las capacidades existentes. Aquí es fundamental el enfoque en el cumplimiento, sello distintivo de un buen gobierno, lo cual incluye: el respeto al Estado de Derecho y a las instituciones públicas, el debido proceso, la rendición de cuentas y los valores

del sector público. Estos factores contribuyen a que haya un cimiento institucional sólido para los organismos públicos. Asimismo, los administradores públicos deben conservar su enfoque en el desempeño, lo que incluye lograr que el gobierno sea más productivo y eficiente; mejorar la prestación de servicios a lo largo y ancho de los silos organizacionales; responder a las expectativas de la ciudadanía; mejorar los procesos de gobernanza y aprovechar el poder de las tecnologías modernas de información y comunicación.

A pesar de los esfuerzos concertados para incrementar la capacidad del gobierno de prever, detectar e intervenir, habrá sucesos e impactos imprevisibles. Por este motivo, el Estado también debe centrarse en la fortaleza de carácter al construir la capacidad de innovar, aprender y adaptar, y al garantizar una distribución de riesgos más equitativa. La instrumentación de medidas para mejorar las capacidades de anticipación, innovación y adaptación requerirá inversiones dirigidas a largo plazo, y tolerancia para cierto "exceso de" capacidad. En última instancia, lo anterior necesitará el reconocimiento de que menos gobierno y un Estado más eficiente no significan forzosamente un mejor gobierno.

Mauricio I. Dussauge Laguna *Entre modelos y realidades: Enfoques teóricos para el estudio de las reformas administrativas*

En las dos últimas décadas, el estudio de las reformas administrativas ha crecido significativamente en varios sentidos. Quizás el desarrollo más interesante ha sido el esfuerzo por construir marcos, modelos y afirmaciones teóricas con base en la vasta evidencia empírica de años previos. En específico, una tendencia de elaboración teórica ha sido la relacionada con el intento de vincular enfoques basados en "ideas, instituciones, e intereses" para entender mejor cómo y por qué las reformas administrativas ocurren y se desarrollan temporal y geográficamente. Este ensayo pretende ofrecer una breve

introducción a dichos enfoques teóricos, así como a sus ventajas y limitaciones.

Esteban Alonso Rivera Hernández *La transición democrática y movilidad social como resultados de un proceso de modernización social*

Los procesos de transición democrática y movilidad social no se resuelven con la historia inmediata de las naciones, sino son personajes que han hallado su significado a través de los tiempos; que en el escenario actual han encontrado sus mayores y mejores vivencias. No son movimientos aislados, son subsistemas de lo denominado Modernización Social. En especifico resultado de la actividad lúdica de los subsistemas económico, social, político y cultural que las generaron y que forman parte del proceso.

Inclusive no son fenómenos distantes, y hasta podríamos decir que son interdependientes, demostrando que la calidad de la democracia está relacionada con el fenómeno de expansión del horizonte de la ciudadanía, es decir, la solución del problema de la exclusión y cohesión sociales; al fenómeno de expansión de la ciudadanía, y finalmente, el tema de la participación inmerso en un proceso de toma de decisiones en los niveles locales, regionales y centralizados.

Asimismo, el proceso de modernización a través del análisis de la distribución del poder y satisfacción social ha acuñado el desarrollo político de los países, mediante el estudio de los cambios sociales. Por modernización social, debemos entender la organización del proceso social, altamente inestable, de tal manera que permita optimizar, o maximizar los recursos con los que cuenta una sociedad: procedimientos, reglas, racionalidad, recursos naturales, recursos humanos, leyes, asociaciones, etc. Definiendo su objetivo en la traducción de procesos de integración económica y cambios en los paradigmas tecnológicos, buscando elevar el nivel de vida de la sociedad.

El transportar este contexto al caso mexicano, es encontrar las variables que han entorpecido el proceso de modernización y por lo tanto, el postergar la transición democrática y la movilidad social.

Guillermo de los Reyes Heredia *Género, educación y socialización: Una propuesta de políticas públicas con perspectiva de género*

En este ensayo se proponen y analizan varias propuestas para la creación de políticas públicas con perspectiva de género, especialmente dentro del ámbito educativo. El objetivo principal es lograr que se incorpore una perspectiva genérica dentro de las políticas públicas educativas a todos los niveles que representen los cambios que han ocurrido en México en los últimos diez años. También se informa sobre la relevancia que tiene para un país que la educación formal y la educación en los hogares tengan una perspectiva genérica. Asimismo, se enfatiza en la necesidad de crear políticas que erradiquen el analfabetismo tan elevado, especialmente entre las mujeres mexicanas. Con este cambio educativo se erradicaría un problema sumamente serio como es el del analfabetismo.

José R. Castelazo *Reflections on modernization and political-administrative modernity*

This essay covers various topics related to political modernity-administration, the issue can not be treated in isolation without conceiving as a background activity of the state, under which the modernization process could be more or less modern, depending on context and trends of globalization in which it is inserted. The approach of this paper takes as starting point the guidelines of Morlino German, whose lectures on politics and modernity were fundamentals in its development. Moreover, in its broad travel through modernization, the author incorporates the social and democratic vision an aspiration of citizens who demand their

governments, specifically for the case of Mexico, which qualified in their historical and political components.

Jocelyne Bourgon *Public purpose, goverment authority and collective power*

Since the 1980s, reforms have dominated government agendas around the world; governments embarked on a remarkable journey of innovation. The pace of reform is not likely to abate.

An increasing number of public policy issues call for the active contribution of many actors across and beyond government and require government to work outside of conventional boundaries. They compel government to use its authority and resources to enable and empower others. Increased complexity and uncertainty within policy issues and governance contexts are prompting governments to improve their ability to anticipate, intervene, innovate, learn, and adapt. Future reforms will necessitate an expanded view of the roles of government and citizens. While government remains the steward of collective interest with the power to intervene, government needs to explore how it can work with citizens and other actors to produce results of high public value As governments move towards producing results with citizens, they strike a more complete set of relationships and expand the repertoire of roles each can play to achieve results. These reforms will allow a broader definition of public results that emphasizes the importance of both public policy and civic results. The latter build credibility, while the former increase legitimacy. Both enhance citizens' trust in government. Public administrators have thus far been working from an incomplete definition of results that does not give sufficient weight to civic results.

Finally, future reforms will also require a more dynamic understanding of governance and public administration that supports the building of capacity. Capacity building in new areas is required to pursue the public good in an increasingly unpredictable global environment, but this work must begin by

valuing and preserving existing capacities. Central among these is the focus on compliance, the hallmark of good government. It includes: a respect for the rule of law and public institutions; due process; accountability; and public sector values. These factors contribute to providing a solid institutional foundation for public organizations. Public administrators should also preserve their focus on performance. This includes: making government more productive and efficient; improving service delivery across organizational silos; being responsive to the expectations of citizens; improving governance processes; and harnessing the power of modern information and communication technologies.

Notwithstanding concerted efforts to build government capacity to anticipate, detect and intervene, unpredictable events and shocks will occur. Given this, government must also focus on resilience by building the capacity to innovate, learn and adapt, and by ensuring a more equitable distribution of risks. Implementing measures to improve anticipative, innovative and adaptive capacities will require targeted investments for the long term and tolerance of some "excess" capacity. Ultimately, this will require recognition that less government, and more efficient government, does not necessarily amount to better government.

Mauricio I. Dussauge Laguna *Between models and realities: Theoretical approaches for the study of administrative reforms*

In the past two decades, the study of administrative reforms has grown significantly in various respects. Perhaps the most interesting development has been the increasing, albeit still limited, effort to build theoretical frameworks, models, and statements based on the vast empirical evidence of the previous years. In particular, one trend of theoretical elaboration is that related to linking "ideational, institutional, and interest" based approaches to better understand how and why administrative reforms take place and unfold across time and space. This essay will seek to provide a brief introduction to these theoretical approaches, as well as to their advantages and limitations.

Esteban Alonso Rivera Hernández *The democratic transition and social mobility as a result of a process of social modernization*

The processes of democratic transition and social mobility don't solve with the immediate history of nations, but with people who have found its meaning through the times, that in the current stage have found their biggest and best experiences. These aren't isolated movements, but they are subsystems of the known as Social Modernization. It's specifically, the outcome of playful activity of the economic, social, political and cultural subsystems which generated them and form part of the process.

These aren't even distant phenomenon, and we might even say that they are interdependent, demonstrating that the quality of democracy is related with to the of citizenship horizon expanding phenomenon, this is to say, the solution of the problem of social exclusion and cohesion, to the phenomenon of citizenship expansion, and finally, the issue of participation undergoing a decision making process in the local, regional and centralized levels.

Likewise, the modernization process through the analysis of power distribution and social satisfaction has coined the political development of countries, through the study of social change. For social modernization, we must understand the social organization of the highly volatile process, in such a way that permits to optimize or maximize the society's available resources: procedures, rules, rationality, natural resources, human resources, laws, associations, etc. Defining its purpose in the translation of economic integration processes and changes in technological paradigms; looking forward to raise the society's standard of living.

Applying this context onto the Mexican case, is to find out the variables that have hindered the modernization process and therefore, delaying democratic transition and social mobility.

Guillermo de los Reyes Heredia *Gender, education and socialization: A proposed public policies with gender perspective*

In this paper we propose and analyze several proposals for the creation of public policies with gender perspective, especially within the education field. The main goal is to incorporate a generic perspective in public policy education at all levels representing the changes that have occurred in Mexico in the last ten years. It also reports on the relevance for a country that formal education and education in households with a gender perspective. It also emphasizes the need for policies to eradicate illiteracy so high, especially among Mexican women. With this educational change would eradicate a problem is extremely serious as illiteracy.

Revista de Administración Pública

INAP

Instrucciones para el Colaborador

1. Exclusividad.

Los artículos enviados a la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (RAP) deben ser inéditos y no haber sido sometidos simultáneamente para publicación en otro medio.

2. Naturaleza y temática de los trabajos.

Deben ser de carácter eminentemente académico o relacionarse con uno o varios temas considerados de interés para las administraciones públicas de México y otros países.

3. Características de los trabajos.

- Podrán entregarse, para su dictamen y publicación, en idioma español o en idioma inglés.
- Deberán entregarse totalmente concluidos, ya que iniciado el proceso de dictaminación no se admitirán cambios.
- Deberán ser escritos usando letras mayúsculas y minúsculas y sin errores mecanográficos.
- Deberán tener una extensión máxima de 25 cuartillas, sin considerar cuadros, gráficas y lista de referencias bibliográficas utilizadas. En casos excepcionales, y a juicio de la RAP, se aceptarán trabajos con una extensión diferente.
- Deberán entregarse impresas en papel tamaño carta por una sola cara y en formato electrónico en Word para

Windows, en letra tipo Arial tamaño 12 a un espaciado o interlineado de 1.5.

- Deberán contar con una estructura mínima de título, introducción, desarrollo y conclusiones, cumpliendo con las siguientes especificaciones mínimas:

a) El título del trabajo debe tener una clara relación con el contenido, debe ser breve. Se podrán aceptar subtítulos si el tema lo amerita.
b) Las siglas empleadas deben tener su equivalencia completa al usarse por primera vez en el texto.
c) Las notas deben aparecer numeradas y agrupadas al final del texto, usando el orden que sigue para las referencias al pie:

   - Para libro: nombre, apellido, título, lugar de edición, editorial, año (si no es primera edición, indicar el número de edición).
   - Para capítulo de libro: nombre, apellido, "título del capítulo", título de libro, lugar de edición, editorial, año, pp.
   - Para artículo: nombre, apellido, "título del artículo", nombre de la revista, volumen, número, periodo y año, pp.

d) La bibliografía final se ordenará alfabéticamente, siguiendo al formato anterior, pero invirtiendo el orden del nombre y apellido del autor (apellido, nombre). Es obligatorio que todas las referencias y citas contengan todos los datos.
   Si la fuente original no menciona alguno(s), los autores del trabajo deberá hacerse explícito usando las expresiones "sin pie de imprenta", "sin fecha", etc.
e) Los cuadros, gráficas, figuras y diagramas deben contener obligatoriamente la fuente completa correspondiente y ser lo más claros y precisos posible; es decir evitar las abreviaturas, a menos que el espacio no lo permita, e indicar las unidades cuando sea el caso.
   Los cuadros serán numerados con el sistema arábigo (cuadro 1, 2, 3, etc.) y romano para mapas planos, figuras, láminas y fotografías (figura I, II, III, etc.). Debe

indicarse el formato electrónico de los archivos gráficos que incluya la colaboración (ppt, jpeg, pdf, bmp, etc.).

f) Cada gráfica, cuadro, diagrama o figura deberá incluirse en un archivo diferente en formato Excel o Word para Windows, indicándose en el texto el lugar que le corresponde a cada uno.

4. Dictaminación.

Las colaboraciones se sujetarán a un proceso de dictamen con carácter anónimo, llevado a cabo por un comité de árbitros, cuya decisión es inapelable. Se comunicará al autor el fallo en un lapso no mayor a 6 semanas posteriores a la fecha de recepción.

5. Resumen y abstract.

En una hoja por separado se entregará un resumen del artículo, tanto en español como en inglés, con una extensión de 60 a 120 palabras.

6. Corrección y edición.

La RAP se reserva el derecho de incorporar los cambios editoriales y las correcciones de estilo que considere pertinentes de acuerdo con los criterios del editor y de la Secretaría de Redacción.

7. Difusión.

El autor concede a la RAP el permiso automático para que el material que haya sido publicado en sus páginas se difunda en antologías, medios electrónicos y fotográficos.

8. Formas de entrega y número de ejemplares.

- Se entregarán dos ejemplares impresos.
- Los autores deberán enviar sus trabajos al correo electrónico rap@inap.org.mx o en disco compacto debidamente identificado con el título del artículo y el nombre del autor o autores.

9. Identificación.

- En la carátula del trabajo se indicarán el título y la fecha de elaboración. Se deberá omitir el nombre del autor para guardar su anonimato durante el proceso de dictaminación.

- En una hoja por separado serán incluidos los siguientes datos:

a. Título del trabajo, el cual debe ser breve y claro.
b. Nombre completo del autor o autores; indicando para cada uno el máximo nivel de estudios alcanzado y, de ser el caso, los que haya en curso (incluyendo la disciplina e institución);
c. Enviar breve currículum académico de cada autor (mencionando líneas actuales de investigación y la bibliografía completa de las últimas 3 ó 4 publicaciones) y profesional (incluyendo la actividad y centro de trabajo donde se encuentra al momento de someter a dictamen el artículo);
d. Datos de contacto: domicilio, teléfono, fax y correo electrónico, a fin de poder establecer comunicación directa con el autor o autores.

10. Envío.

Las colaboraciones deberán enviarse a:
REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca, Primer Piso
Col. Palo Alto, C.P. 05110 Cuajimalpa, Distrito Federal
MÉXICO Tels. (+52 55) 50 81 26 14

O enviarse por correo electrónico a la siguiente dirección:
rap@inap.org.mx. en los casos de los envíos por correo electrónico, será responsabilidad exclusiva del autor o autores asegurarse que sus propuestas se recibieron completas. El envío por correo

electrónico no elimina la obligación de presentar posteriormente los dos ejemplares impresos, salvo que la Secretaría de la Revista indique por escrito lo contrario.

11. Envío de originales.

- La RAP no se hace responsable por la devolución de originales no solicitados.
- La RAP se reserva el derecho de hacer los cambios editoriales que considere convenientes.

Revista de Administración Pública

INAP

Instructions for the Collaborator

1. Exclusivity.

The articles sent to the Revista de Administración Pública (RAP) shall be unpublished and not undergone simultaneously to publication in another media.

2. Nature and subject matter of the works.

They shall be of an eminently academic character or relating to one or several topics considered interesting for the public administrations of Mexico and other countries.

3. Characteristics of the works.

- They shall be able to be given, for their auditing and publication, in Spanish or English.
- They shall be given totally concluded since once the auditing process is initiated, changes shall not be admitted.
- They shall be written using capital and lower case letters and typing errors.
- They shall have a maximum extension of 25 sheets of paper, without considering pictures, graphs and a list of bibliographical references used. In exceptional cases, and based on the judgment of RAP, pieces of work with a different extension will be accepted.
- They shall be given printed in letter size paper of one side and in electronic format in Word for Windows, in Arial type letter size 12 with a spacing of 1.5.

- They shall count on a minimum structure of title, introduction, development and conclusions, fulfilling the following minimum specifications:

a) The title of the work shall have a clear relation with the content, it shall be brief. It will be possible to accept subtitles if the topic requires it.
b) The abbreviation used shall have their full equivalence the first time when they use in the text.
c) Notes shall appear numbered and grouped at the end of the text, using the following order for foot references:

   – For book: name, last name, title, place of edition, publishing company, year (If it is not the first year indicate the number of edition)
   – For chapter of book: name, last name, "title of chapter", book title, place of edition, publishing company, year, pp.
   – For article: name, last name, "title of the article", and name of the review, volume, number, period and year, pp.

d) The final bibliography will be in alphabetical order, following the former format, but reversing the order of the name and last name of the author (last name, name). It is mandatory that all references and quotes contain all the data, If the original source does not mention some, the authors of the work shall become explicit using the expressions "with no foot of printing press", "with no date", etc.
e) Pictures, graphs, figures and diagrams shall mandatorily contain the corresponding full source and be as clear and precise as possible; that is to say, to avoid abbreviations, unless the space does not allow it, and to indicate the units when it is the case. The pictures will be numbered with the Arabic system (picture 1, 2, 3, etc.) and the Roman system for maps, planes, figures, plates and photographs (figure I, II, III, etc.). The electronic format of the graphical files shall be indicated, including the collaboration (ppt, jpeg, pdf, bmp, etc).

f) Each graph, picture, diagram o figure shall be included in a different file in Excel or Word for Windows format, indicating in the text the place that corresponds to each one.

4. Auditing.

The collaborations shall be subjected to a process of anonymous auditing, carried out by a committee of judges, whose decision is unquestionable. The decision shall be communicated to the author in a lapse no longer than 6 weeks after the date of reception.

5. Summary and abstract.

In a separated sheet, a summary of the article shall be given, in Spanish as well as in English, with an extension of 60 to 120 words.

6. Correction and edition.

RAP reserves the right to incorporate publishing changes and corrections of style that considers pertinent in agreement with the criteria of the publisher and the Writing Secretary.

7. Diffusion.

The author grants RAP the automatic permission so that the material that has been published in its pages spreads in anthologies, electronic and photographic media.

8. Forms of delivery and number of copies.

- Two printed units shall be submitted
- The authors shall send their works to the following email: rap@inap.org.mx or in a compact disc properly labeled with the title of the article and the name of the author or authors.

9. Identification.

- In the title page of the work, the title and the date of elaboration shall be indicated. The name of the author shall be omitted to keep its anonymity during the process of auditing.
- In a separate sheet, the following shall be included data:

a. Title, which shall be clear and brief.
b. Author or authors full name, indicating the highest school level each reached and, if in case, those that they are currently taking (including discipline and institution);
c. Send a brief academic resume of each author (mentioning current lines of investigation and the complete bibliography of the last 3 or 4 publications) and professional resume (including the activity and work center where is located at the time of submitting the article to auditing);
d. Contact data: address, phone number, fax and email address, to be able to establish direct communication with the author or authors.

10. Sending.

The collaborations shall be sent to:
REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA,
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca, Primer Piso,
Col. Palo Alto, C.P. 05110 Cuajimalpa, Distrito Federal,
MÉXICO. Tel. (+52 55) 50 81 26 14.

Or send it to the following electronic address:
rap@inap.org.mx. In cases of email communication, it shall be exclusive responsibility of the author or authors to make sure that their proposals are received complete. Communication by email does not eliminate the obligation to present two printed copies later, unless the Secretariat of Magazine indicates the opposite in writing.

11. Sending of originals.

- RAP shall not be made responsible for the returning of unsolicited originals.
- RAP reserves the right to make publishing changes that consider convenient.

Revista de Administración Pública

120

La Modernización de la Administración Pública en México

Se terminó de imprimir en diciembre de 2009
por Navegantes de la Comunicación
Gráfica S.A. de C.V.

La edición consta de 1000 ejemplares

Distribución a cargo del INAP