



Revista Venezolana de Gerencia
ISSN: 1315-9984
rvgluz@fces.luz.edu.ve
Universidad del Zulia
Venezuela

Tendencias en la administración pública moderna: la nueva gestión pública en México

De la Garza Montemayor, Daniel Javier; Yllán Ramírez, Elisa R; Barredo Ibáñez, Daniel
Tendencias en la administración pública moderna: la nueva gestión pública en México
Revista Venezolana de Gerencia, vol. 23, núm. 81, 2018
Universidad del Zulia, Venezuela
Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29055767003>

Tendencias en la administración pública moderna: la nueva gestión pública en México

Trends in Modern Public Administration: the new Public Management in Mexico

Daniel Javier De la Garza Montemayor *
Universidad Autónoma de Nuevo León, México
danieldelagarza@gmail.com

Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29055767003>

Elisa R Yllán Ramírez **
Universidad Valle de México, México

Daniel Barredo Ibáñez ***
Universidad del Rosario, Colombia
daniel.barredo@urosario.edu.co

Recepción: 28 Noviembre 2017
Aprobación: 20 Enero 2018

RESUMEN:

En el marco de la Reforma del Estado operada en las últimas décadas, la evolución de la Administración Pública, los programas de modernización y de democratización incluyen entre sus principios básicos la reforma de la administración mediante una mayor participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. Estos principios se dan a la par de un proceso de transformación del modelo de gobierno que ha venido denominándose gobernanza. Con esta premisa, y a partir de la aplicación de tres técnicas: análisis de documentos, etnografía y entrevistas a profundidad, en el presente artículo se evalúan los componentes que sustentan los mecanismos de participación ciudadana a partir del estudio de los Observatorios Ciudadanos del Estado de Nuevo León (México). Entre los resultados principales, se encuentra la falta de pluralidad de género entre los participantes, la exclusión de parte de la comunidad por la edad, así como otros problemas relacionados con la selección e integración de los participantes de estas importantes organizaciones. Dichos resultados conducen, en conclusión, a subrayar que muchas de las proposiciones de la Nueva Gestión Pública provienen de generalizaciones que no tienen aplicación práctica en determinadas sociedades, como por ejemplo la mexicana.

PALABRAS CLAVE: nueva gerencia pública, gobernanza, administración pública, estado, neoliberalismo.

ABSTRACT:

Within the framework of the State Reform operated in recent decades, the evolution of the Public Administration, the modernization and democratization programs include among its basic principles the reform of the administration through greater citizen participation in the design, implementation and evaluation of public policies. These principles are given along with a transformation process of the governance model. With this premise, and from the application of three techniques: document analysis, ethnography and in-depth interviews, in this article we evaluate the components that support citizen participation mechanisms based on the study of the Citizen Observatories of the State of New León (Mexico). Among the main results is the lack of plurality of gender among the participants, the age exclusion by the community, as well as other problems related to the selection and integration of the participants of these important organizations. These results lead, in conclusion, to underline that many of the proposals of the New Public Management come from generalizations that have no practical application in certain societies, such as the Mexican one.

NOTAS DE AUTOR

* Doctor en Ciencias Políticas. Universidad Autónoma de Nuevo León (México).

** Doctora en Ciencias Políticas. Universidad Valle de México (México).

*** Doctor en Periodismo. Universidad del Rosario (Colombia).

KEYWORDS: new public management, governance, public administration, state, neoliberalism, new public management, governance, public administration, state, neoliberalism.

1. INTRODUCCIÓN

En el marco del proceso evolutivo, la Administración Pública y la Nueva Gestión Pública, han tenido un importante auge en las tres últimas décadas tanto en el plano académico como en el campo de la práctica de los procesos gubernativos. Los programas de modernización administrativa y de democratización incluyen entre sus principios básicos la reforma de la administración pública mediante una mayor participación ciudadana en el diseño, la gestión y la implementación de políticas públicas.

Sin embargo es importante analizar los componentes teóricos e ideológicos que se encuentran en la naturaleza de estos dos procesos a fin de colocar el debate en su justa dimensión respecto a la pertinencia de asumir ambos modelos de gestión y de gobierno. Por lo tanto, este trabajo analiza los fundamentos teóricos de la Nueva Gestión Pública y la perspectiva de diversos apologistas y críticos de ambos conceptos lo cual enriquece el actual debate sobre los mejores modelos de modernización de la administración pública. Para mayor ahondamiento se presentan brevemente dos casos prácticos que permiten apreciar la argumentación central del trabajo. En los últimos años, diversas expresiones que surgen de la academia, del periodismo, de ciertos partidos políticos que son gobierno o forman parte de la oposición, así como desde la propia sociedad civil, han cuestionado determinados dogmas del modelo neoliberal que se encuentran vigentes en diversos países. En distintas partes del mundo han surgido también movimientos sociales que han propugnado por una revisión de las políticas públicas con acentuación liberal.

Manifestaciones colectivas como *Occupy Wall-Street* en Estados Unidos, así como el 15-M en España son ejemplos de reivindicaciones de una nueva generación que se siente excluida del desarrollo, al pertenecer a un entorno en el que las oportunidades resultan limitadas. Autores como Espino Sánchez (2014) destacan que estos movimientos son un reflejo del hartazgo que expresa una parte de la sociedad por las consecuencias del modelo neoliberal. Por otra parte, existen figuras públicas con reconocimiento internacional como Bernardo Kliksberg (2001) y Joseph Stiglitz (2012) que se han manifestado a favor de un replanteamiento del modelo.

En general, las principales críticas por parte de los actores que se han mencionado se encuentran orientadas a polemizar en torno a los presuntos logros en materia económica, así como a cuestionar tanto a los políticos como sus alternativas por haberse identificado con los principios del neoliberalismo. De igual manera, existen distintas publicaciones que se han concentrado en describir los intereses de los poderes fácticos que han sostenido históricamente esta política económica (Harvey, 2007; Steger y Roy, 2010; Stiglitz, 2012). Los análisis de los efectos de la doctrina neoliberal en la Administración Pública tienen una tendencia a encontrar una menor exposición en comparación a los enfoques con anterioridad descritos. No obstante lo anterior, su observación es relevante como consecuencia de un largo proceso en el que la doctrina ha logrado permear en la mayoría de los ámbitos de la vida pública.

Como se menciona en otra obra: “el proceso administrativo forma parte del proceso político: no existe administración pura, como tampoco existe decisión política pura” (Gómez, 1998: 43). Con base en esta noción de relación dialéctica entre política y administración pública, resulta posible argüir que los principios que rigen al neoliberalismo se manifiestan en varias de las disposiciones que guían a la Administración Pública moderna. El objeto principal del presente artículo es el de realizar una revisión de aquellos principios del neoliberalismo que han tenido incidencia en los planteamientos contemporáneos de una Administración Pública que busca ser *eficaz*, *legítima* y *eficiente*, de igual manera analizar modelos de participación ciudadana, impulsados por los gobiernos para el logro de estos fines.

Para el logro de los objetivos de las nuevas tendencias administrativas, resulta necesario el involucramiento de los ciudadanos en el proceso de la generación y evaluación de las políticas públicas, ya que los ciudadanos

crearían una sinergia con el gobierno, el cual realizaría acciones para dar respuesta a las demandas ciudadanas y los ciudadanos evaluarían estas acciones, lo que provocaría un aumento en la legitimidad gubernamental.

Ante esto, los gobiernos se han dedicado a fomentar el involucramiento de los ciudadanos en el ámbito público, creando mecanismos donde los ciudadanos pueden presentar sus problemáticas y evaluar las respuestas gubernamentales a sus solicitudes. Por lo que resulta necesario analizar, si se elabora un estudio sobre las nuevas corrientes en la administración pública, conocer la efectividad de estos mecanismos para conocer el impacto que tienen la participación de los ciudadanos en el fortalecimiento de la gestión pública, este análisis, se realizará desde un enfoque cualitativo a través del análisis de documentos, etnografía y entrevistas a profundidad semiestructuradas. Los mecanismos estudiados reciben el nombre de Observatorios Ciudadanos, los cuales se implementaron en Nuevo León, México, bajo esta corriente administrativa.

2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO NEOLIBERAL: EMERGE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA

En este contexto, durante la primera parte de la década de los 90's, autores como Brugué *et al*, (1994) realizaron una interesante investigación que hacía referencia a cómo se aplicaban los principios de la administración privada en la Administración Pública; en particular, los investigadores enfatizaban la correspondencia que existía entre la administración y la participación de la ciudadanía. En el tránsito a la modernización de la Administración Pública, las concepciones de corte mercantilista tienen un impacto en la forma de entender la política. Por ello, Brugué *et al*, (1994) reivindican las definiciones ideológicas, frente a la indefinición que presupone la ausencia de las mismas. Como consecuencia de la modernización de la Administración Pública, los vínculos entre ésta y la ciudadanía se ven afectados. La emergencia de la sociedad civil es percibida como un proceso en el que los nexos comunitarios adquieren una dimensión de comercio (Brugué *et al*, 1994). Esto se debe en parte a que este vínculo corresponde a una noción de consenso en la lógica del "final de la historia", como lo advirtiera en su conocida obra Francis Fukuyama (1992).

La relación costo/beneficio que de acuerdo al concepto de eficiencia debe tener la Administración, es uno de los principales fundamentos de la Nueva Gestión Pública:

<...> la Nueva Gestión Pública persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad (García, 2007: 44).

En una obra que pretende explicar la transformación del antiguo concepto de Administración a uno de Gestión Pública, se argumenta que se trata de un proceso que puede percibirse en diversos países del mundo a partir del desgaste del Estado de Bienestar (Cabrero, 1997). Durante la primera parte de la obra, se exponen los orígenes del desequilibrio en la legitimidad de la Administración Pública. El autor citado introduce la necesidad de conducir a la Administración a través de un enfoque basado en la eficacia y la eficiencia. Como parte indispensable de este proceso, se destaca la trascendencia de la participación ciudadana, que legitima un proceso amplio de modernización en la Administración, según indica Cabrero (1997).

En la perspectiva del autor antes mencionado, la resistencia al cambio constituye uno de los principales impedimentos que encuentra cualquier proceso de reajuste. Es por ello que la figura del Gerente Público aparece como una necesidad en el proceso de transformación al que se ha hecho referencia (Cabrero, 1997). En cuanto al perfil idóneo, el autor detalla el marco analítico en la toma de decisiones de las organizaciones públicas con su dimensión política, social y económica. Asimismo, hace referencia a los niveles decisorios y grados de complejidad en el modelo pedagógico de profesionalización que es necesario para garantizar que

existan elementos que puedan alcanzar los resultados esperados, en tres dimensiones: eficiencia, eficacia y legitimidad.

Sobre el mismo concepto, es necesario lograr una Nueva Gestión Pública, específicamente una Gerencia Social, como una vía para lograr la actualización de la Administración (Kliksberg, 2002). En la perspectiva del autor mencionado, una adecuada gerencia: es uno de los recursos más codiciados que hay en el planeta. *Un recurso que, en análisis de toda índole, marca diferencias de competitividad entre las naciones de un modo muy significativo* (Kliksberg, 2002: 1)". Según esta obra mencionada, una Nueva Gerencia Social no debe tomar como referencia modelos antiguos, debido a que en el momento en que redactó el texto referenciado, existía un entorno muy variable. Cabe destacar que el autor argumenta que la nueva gerencia se encuentra en medio de una perspectiva estatista y aquella que considera prescindible la intervención del estado.

En este apartado cabe distinguir que Kliksberg (2001), en esta obra previa, afirmaba que existía una concepción inexacta en torno a la presunta ineficacia inmanente del sector público. De acuerdo con el trabajo citado, el pensamiento anterior contribuye a la suspicacia con la que son percibidos los programas sociales que se implementan en América Latina por parte de determinados sectores. En este caso, Kliksberg (2001) argumenta que existen experiencias tanto exitosas como fallidas en el sector público en el contexto Latinoamericano y, a la vez, explica que la responsabilidad del gerente en una organización es considerable, debido a que sus equivocaciones pueden incidir en todo el organismo que dirige; y sin olvidar que la finalidad de la gerencia es lograr el mejoramiento social (Kliksberg, 2002). Por otra parte, resulta preciso destacar que la orientación que asume Kliksberg (2002) es la de lograr mediante la Nueva Gerencia Pública una democracia más dinámica, ante un ambiente que se encuentra en una continua transformación. Y en esto coincide con Cabrero (1997) en la necesidad de formar gerentes públicos especializados, pero mantiene una acentuación en los valores sociales que considera deseables para que éstos tengan un desempeño óptimo, a saber: solidaridad, civismo, ética, entre otros. Es posible argumentar que la orientación de los autores antes referenciados no necesariamente coincide con la visión de un Estado Neoliberal. En este caso, podría inferirse que las visiones sobre una Nueva Gestión Pública en lo general, así como una Nueva Gerencia Pública en lo particular, coinciden con un momento histórico en el que los principios que regían a la Administración Pública no sólo estaban cuestionados; las expresiones que argumentaban a favor de un Estado fuerte eran minoritarias.

Con el transcurso de los años, comenzaron a manifestarse opiniones más críticas sobre estos conceptos. Por ejemplo, Lorenz (2012), quien argumenta que las bases de una Nueva Gestión Pública se encuentran inmersas en la lógica de prácticas administrativas del sector privado, así como de un intenso discurso a favor del libre mercado. Por otra parte, el autor también arguye que aquellos conceptos como la eficiencia, rendición de cuentas, transparencia y calidad, con frecuencia son aplicados de una forma contraria a su significado real. Lorenz (2012) observa que la implementación de cambios en la Administración Pública en Estados Unidos de Norteamérica mantiene un enfoque en el que su correcta articulación es posible cuando se aceptan los principios del mercado.

A su vez, el recorte en los recursos destinados al sector público se ha traducido en una baja en el nivel y calidad de los servicios, lo que se traduce en un aumento de precios para los ciudadanos en materia de salud y educación (Lorenz, 2012). Cabe destacar también que el autor menciona que la baja inversión en el sector público ha tenido un serio impacto en la profesionalización de los servidores públicos, situación que ha provocado una pérdida de legitimidad ante la ciudadanía.

Una de las principales paradojas de la Nueva Gestión Pública es que el concepto de rendición de cuentas se ve perjudicado frente a una administración que tiene poco poder; curiosamente, al diluir la autoridad de los administradores públicos, se complica la posibilidad de deslindar responsabilidades cuando existen excesos u omisiones, según expone Lorenz (2012). En el caso del concepto de la nueva gerencia pública, Guerrero (2009) concibe el estudio de la Administración Pública ligado de manera intrínseca con el concepto del Estado. De esta manera, el autor reitera que los principios que caracterizan al estudio de la Administración

Pública, contrastan con aquellos que son válidos para las organizaciones privadas. En su valoración de la Nueva Gestión Pública, el autor argumenta que los fracasos del sistema neoliberal, así como el ascendente rechazo que recibe por parte de diversos sectores, amenaza con derrumbar preceptos que se identifican con este sistema, como el caso de la Nueva Gestión.

De acuerdo a este enfoque, las propuestas que estuvieron orientadas a buscar el adelgazamiento del Estado tenían como finalidad que la Administración Pública quedara reducida a un rol de ordenación y regulación. Asimismo, en este contexto surgió un estilo de administración internacional en los países en los que se instauró el sistema neoliberal que corresponde al concepto de la Nueva Gestión Pública, cuyos límites establecen que al ser un pensamiento que se compone de diversos elementos, los mismos no resultan aplicables en diferentes entornos (Guerrero, 2009). Por otra parte, como respuesta al modelo burocrático, la Nueva Gestión Pública traslada actividades reservadas para el Estado al ámbito de la libre competencia, sin responsabilización.

En este apartado, resulta interesante señalar que Guerrero (2009) coincide con Lorenz (2012) en cuanto a que la práctica de este modelo termina por contravenir a su filosofía, en tanto que los nuevos gerentes tienen muchas coincidencias con aquellos otrora encargados de la Administración Pública a quienes pretendían desplazar. Pero Guerrero va más allá y, ya desde el título, augura la desaparición de la Nueva Gestión Pública, que en la década de los 90's muchos consideraron necesaria: *Nosotros pensamos que podría tardar ese momento por motivo de la masa de intereses que la sostienen, entre ellos los gobiernos e instituciones neoliberales y los círculos académicos que la profesan como doctrina. El día llegará, pero no sabemos cuándo* (Guerrero, 2009: 20). Y, a su vez, este autor concuerda con aquellos investigadores que auguran el progresivo declive del sistema neoliberal. Por ejemplo, Steger y Roy (2010) concluyen que la coyuntura actual permite visualizar dos alternativas: o un neoliberalismo más moderado, o un nuevo pacto global que tenga como base algunos de los principios keynesianos.

3. LA TRANSFORMACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA

En este bloque se analizará el caso de México. Podría argumentarse que existe un consenso en torno al hecho de que el gran viraje de la política económica mexicana se inicia a partir de 1982, en el sexenio de Miguel de la Madrid; el mismo ex mandatario, en sus memorias, intentó justificar esta política bajo el título "Cambio de Rumbo" (De la Madrid, 2004).

Sobre este periodo histórico, es evidente que el Estado mexicano comenzaba a contraerse de manera paulatina, visión que también tuvo un impacto notable en la Administración Pública.

De la Madrid pensó que una vía para escapar del quebradero del endeudamiento residía en vender las empresas públicas y utilizar los ingresos resultantes para saldar la deuda del país. Pero los pasos iniciales para la privatización fueron vacilantes y, a la vez, relativamente menores (Harvey, 2007: 108).

Las modificaciones en el sector administrativo comenzaron a realizarse antes de 1982, pero el concepto de modernización comienza a implementarse principios de 1983 con los Acuerdos de Austeridad de ese año que siguen vigentes (González, 2009). Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari las modificaciones se concentran en la simplificación de los procesos administrativos y en la privatización de empresas públicas. No será sino hasta bien entrado el período gubernamental durante la Presidencia de Ernesto Zedillo cuando se comienza a elaborar un Programa de Modernización de la Administración Pública (Promap), el cual en sus postulados recoge el espíritu de la Nueva Gerencia Pública.

La relevancia del Promap fue tal que se introdujeron por primera vez algunos estándares cualitativos que mejoraron notablemente el servicio público mexicano, González (2009). En general, el Promap constituyó el esfuerzo más estructurado de modernización administrativa desde 1983, con la visión privatista promovida por los organismos internacionales (OCDE, 1997). En el caso del sexenio de Vicente Fox, los aspectos más destacados fueron orientados al combate a la corrupción y a la transparencia; la agenda de Buen

Gobierno, representaba un programa de modernización e innovación administrativa que contemplaba la transformación de las instituciones, a partir de potenciar el capital humano y los recursos tecnológicos y de infraestructura en el marco de la transparencia y la rendición de cuentas, el orden y respeto (González, 2009).

En el caso de Felipe Calderón el énfasis se limitó a un esfuerzo en el mejoramiento de la gestión pública, a la instrumentación del Presupuesto Basado en Resultados, así como en la evaluación al desempeño. Ello obedecía más a la inercia institucional que a un Programa de modernización. Es decir, puede verse en esta síntesis cómo los cambios que se han introducido corresponden a una necesidad de renovación en el aparato gubernamental y, a la vez, se observa la evolución constante de la Administración Pública mexicana en las últimas décadas (Vilchis, 2005). No obstante lo anterior, Vilchis (2005) parte de la presunción de que en los Estados se carece de los procedimientos adecuados para impulsar diversos postulados de la Nueva Gestión Pública, compatibles con los principios empresariales y con la dinámica de las privatizaciones.

En este caso, Vilchis (2005) identifica como uno de los problemas más importantes de la implementación de este concepto la carencia de un sistema de evaluación vigente sobre los propósitos, así como a las fallas relacionadas con la deshonestidad de los servidores públicos. Otra de las razones que el autor cita como limitante para el funcionamiento de la Nueva Gestión Pública es la existencia de gobiernos pertenecientes a diferentes partidos. Por último, el autor concluía en el 2005 argumentando a favor de la importancia de identificar los principios que producían la necesidad de la implementación de una Nueva Gestión Pública.

En términos generales, la Nueva Gestión Pública se integra de diversas propuestas teóricas, además de la reforma gerencial de los años ochenta con alto contenido económico como respuesta a la crisis financiera. Por consiguiente, se propuso promover reformas adicionales ante los resultados negativos en especial de la región latinoamericana, se orientaron a mejorar las condiciones sociales y a tratar de reducir la pobreza, a reestructurar el gobierno central y sus relaciones con los gobiernos locales, a combatir la corrupción, a transparentar y simplificar el entorno legal y reglamentario, a reformar el servicio civil, a mejorar la recaudación de impuestos entre otras reformas, que incorporaban una nueva concepción de lo público.

La redefinición de lo público, se asume en virtud de que las reformas tuvieron asimetrías en función de la aplicabilidad de los modelos que no tuvieron resultados locales positivos, al persistir la pobreza y las desigualdades de riqueza. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en 1999, propuso a los gobiernos reformas más concretas para lograr resultados con un componente más social, ante este escenario se demandan nuevas reformas de las administraciones públicas replanteando la participación social en los procesos políticos y en las decisiones locales, el término gobernanza y eficacia administrativa redefine lo público de forma incluyente por parte de los actores del sistema político en los procesos de decisión pública (PNUD, 1999).

Un caso que exhibe las contradicciones entre las proposiciones de la Nueva Gestión Pública y su aplicación, se encuentra relacionado con la pretensión de lograr una Administración Pública que sea más eficaz y eficiente. Uno de los principales argumentos de este cambio de enfoque es que el sector público en el Estado de Bienestar resultaba tanto oneroso como improductivo. Una forma de reducir costos en la Nueva Gestión Pública es el de facultar a particulares la prestación de servicios públicos. Un claro ejemplo de lo anterior es la “subrogación” de guarderías por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) al sector privado, un esquema de responsabilidad compartida entre el IMSS y los particulares cuestionado a raíz de un episodio dramático que sacudió a la opinión pública en México tras la tragedia del 5 de Junio del 2009 en la guardería ABC, en Hermosillo, Sonora.

En los hechos a los que se ha hecho mención, 49 niños perdieron la vida durante un incendio en la guardería a la que se ha hecho alusión. A raíz de ese terrible incidente, en una publicación que recoge testimonios de las víctimas, se describió cómo desde el sexenio de Ernesto Zedillo el IMSS otorgó un permiso a particulares para operar guarderías bajo el esquema de la “subrogación” (Osorno, 2010). A esta modalidad se le comenzó a apodar “las guarderías del Esquema Levy”:

Al inicio del gobierno de Ernesto Zedillo, operar una guardería costaba un promedio de ocho mil pesos por niño. Con el tramposo Esquema Levy, las guarderías bajaron a un costo promedio de tres mil pesos por pequeño. Para un tecnócrata, reducir el gasto en la calidad de atención y cuidado de los niños cuyas madres y padres no significaba tal cosa, sino el ahorro de cinco mil pesos en una fastidiosa previsión social (Osorno, 2010: 106).

Las medidas de seguridad que se habían implementado en la guardería ABC eran nulas. Después del incidente, se reportó que la misma ubicación de la guardería era objeto de controversia. La transición entre la modalidad de guardería que se generó a partir del “Esquema Levy” es descrito de la siguiente manera: “Si antes el cuidado de los hijos de los trabajadores obedecía a una razón de Estado, ahora ese cuidado se rige por razones de mercado” (Osorno, 2010: 107). Hasta la fecha el tema sigue pendiente de resolver desde la perspectiva de las responsabilidades por la muerte de 43 menores.

4. LA GESTIÓN PÚBLICA EN MÉXICO, CASO: NUEVO LEÓN

Como se plantea en párrafos anteriores, la gestión pública busca lograr que el órgano administrativo se vuelva más eficiente en la resolución de las demandas sociales, consiguiendo de esta manera elevar los niveles de legitimidad de los gobiernos, a través de la resolución efectiva de las demandas ciudadanas buscando incluir a la ciudadana en la toma de decisiones, así como en la auditoria del manejo de los recursos públicos. La gestión pública surge como una opción para los gobiernos que buscan fortalecer a la democracia representativa, la cual presenta un déficit de aceptación, afectando de esta manera la legitimidad de los gobiernos, los cuales realizan acciones que no son eficientes, ni corresponden a las demandas ciudadanas, aunado el uso indiscriminado de los recursos públicos, provoca un replanteamiento de la función administrativa. Ante esto, la administración pública se ve en la necesidad de promover la reivindicación de los ciudadanos, buscando incluirlos en la toma de decisiones, surgiendo así mecanismos de participación ciudadana, impulsados por los gobiernos a través de instituciones de la administración pública (Guerrero, 2014).

Estos mecanismos lograrían fundamentalmente 3 aspectos esenciales:

1. Eficiencia: Ya que las acciones gubernamentales corresponderían a demandas específicas de la sociedad, las cuales son recabadas a través de estos mecanismos de participación ciudadana
2. Eficacia: Ya que la utilización de los recursos sería específica y auditada por los ciudadanos integrantes de estos mecanismos.
3. Legitimidad: Debido que las políticas públicas son elaboradas, implementadas y auditadas por los ciudadanos, estos aceptan las acciones gubernamentales, aumentando así los niveles de legitimidad de los gobiernos (Martínez, 2009).

En México fue necesario replantear la función administrativa, ante la crisis de legitimidad de los gobiernos, es por eso que se buscó que los gobiernos fueran más eficientes y eficaces en la resolución de las demandas sociales y se ve a la gestión pública como una opción real para lograrlo (Árbos & Giber, 1993).

En particular, fue el Estado de Nuevo León el referente en la implementación de mecanismos de participación ciudadana con la finalidad de mejorar la administración pública. Nuevo León fue uno de los primeros Estados en México en elaborar reformas que incluían la descentralización de actividades, creación de agencias y la inclusión de los ciudadanos en la función administrativa, con el fin de lograr ser más eficientes en la creación e implementación de políticas públicas, así como eficientes en el manejo de los recursos por medio de auditorías ciudadanas (Ortega y Márquez, 2005).

Las políticas públicas serían resultado del involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones y estarían sometidas a una mejora continua. El diseño administrativo buscaba incluir a la mayor cantidad de ciudadanos posibles, su involucramiento dependería del nivel de conocimiento y profesionalización que tuvieran de los temas que las dependencias trataban. Es por eso que se puede decir que esta estructura contaba con tres niveles de participación, esta participación tendría una influencia real en la toma de decisiones, pasando por una opinión y evaluación del uso de los recursos públicos. En la parte superior de esta estructura

administrativa se encuentran **las Agencias**, en las cuales, los ciudadanos, tiene voz y voto en la creación de las políticas públicas, ponemos como ejemplo la agencia estatal de transporte, la cual busca la racionalización y modernización de este sistema de transporte, contando con sucursales en varias colonias buscando con esto evitar abusos por los transportistas, así como mediar a favor de los usuarios (Martínez, 2009).

En el segundo nivel se encuentran los **Consejos de Participación Ciudadana**, los cuales estaban presentes en toda la administración pública, en las dependencias centralizadas y descentralizadas. En este tipo de mecanismos los integrantes tenían voz en las políticas públicas, así como en el manejo de los recursos, pero no contaban con la capacidad de aprobar o desaprobado las políticas públicas, por lo que su ámbito solo se limita a avalar las acciones de gobierno. Aunque existen casos más exitosos que otros, esto se debe al grado de involucramiento que tienen sus consejeros, ya que existen casos éxitos como el Consejo para la Cultura y las Artes (CONARTE) Secretaria de Salud, en los cuales, los consejeros por su grado de especialización han frenado acciones gubernamentales que puedan afectar a su gremio, tal es el caso de la reubicación de la escuela Adolfo Prieto, en el caso cultural o campañas de vacunación que podrían salir a destiempo afectando así a la población, Martínez (2009).

Y la parte inferior se encuentran los Observatorios Ciudadanos, siendo estos los que permiten de una manera más cercana y profunda hacer una evaluación de esta estructura administrativa, ya que sus integrantes son ciudadanos comunes que viven en las comunidades, principalmente, en las que presentan algún grado de marginación. Estos mecanismos de participación son los que conectan a los ciudadanos comunes, con el gobierno, a través de los consejos ciudadanos (Martínez, 2009).

Las demandas ciudadanas son recolectadas a través de los ciudadanos que participan en estos observatorios, estas demandas se canalizan al consejo ciudadano correspondiente -según su ámbito de competencia- y así se diseña una política pública, que dará respuesta a esta demanda. Este diseño institucional-participativo permitiría aumentar los niveles de legitimidad y gobernabilidad, ya que se da respuesta a demandas específicas, siendo estas sometidas a una evaluación constante.

5. ESTUDIO CUALITATIVO DE LOS OBSERVATORIOS CIUDADANOS

Como se ha planteado en párrafos anteriores en la administración pública se presentó un rediseño administrativo, buscando ser más eficiente en colaboración con los ciudadanos, es por tal motivo, que las instituciones públicas crearon espacios de participación, buscando ser eficientes en la resolución de las demandas ciudadanas y aumentar sus niveles de legitimidad.

Uno de los postulados, en el cual nosotros basamos nuestro análisis sobre los resultados que tiene la gestión pública y el futuro de esta, es analizar la inclusión de los ciudadanos que presentan rezagos sociales. Es por tal motivo que al estudiar la estructura administrativa basada en la participación ciudadana del Estado de Nuevo León, el mecanismo que resulta importante estudiar para esta investigación, son los Observatorios Ciudadanos, ya que estos representan una oportunidad para que los ciudadanos no especializados y que viven en zonas con un grado de marginación, puedan encontrar un espacio de participación en la presentación de sus demandas ciudadanas, en las instituciones gubernamentales a través de su interacción con los ciudadanos especialistas que integran los Consejos Ciudadanos y la evolución de las políticas públicas.

Su tarea está enfocada en promover la inclusión de los ciudadanos en el diseño y evaluación de las acciones de gobierno, debido a que generan un diagnóstico de la realidad, pueden ejercer un proceso de diálogo/retroalimentación con los tomadores de las decisiones sobre el ejercicio de la función pública (Dirección de Participación Ciudadana, 2010).

Por tal motivo, el objetivo general del estudio es evaluar los componentes que sustentan los mecanismos de participación ciudadana y, en concreto, la presencia de bases científicas sólidas en su diseño.

Por lo que consideramos necesario conocer la forma en la que se presenta la participación ciudadana en los Observatorios Ciudadanos, para elaborar una evaluación sobre la sistematización de la articulación de

las demandas ciudadanas y la creación de las políticas públicas. Por lo que resulta necesario conocer si la participación que se desarrolla dentro de este mecanismo es real, imparcial, satisfactoria en la resolución de la demanda social y efectiva en la creación de políticas públicas. De igual forma conocer si este tipo de mecanismos de participación fortalece la gestión pública en las instituciones gubernamentales. Ante lo expuesto surgen las siguientes preguntas de investigación:

¿Cómo se presenta la participación ciudadana en estos mecanismos de participación ciudadana que reciben el nombre de observatorios ciudadanos?

¿Cuál es resultado que tiene los observatorios ciudadanos en el fortalecimiento institucional y el desarrollo de la gestión pública?

Para dar respuesta a estas preguntas de investigación se determinó conveniente realizar una investigación cualitativa, utilizando como técnicas de estudio, etnografía y entrevistas a profundidad semiestructuradas, con la finalidad de conocer el funcionamiento del mecanismo y su impacto en las instituciones públicas para lograr el desarrollo de la gestión pública. La relevancia que tiene este estudio radica en que existe una cantidad mínima de estudios que busquen comprender, analizar y conocer el funcionamiento de los mecanismos existentes de participación ciudadana, para poder analizar sus deficiencias o áreas de oportunidad para poder desarrollar y fortalecer la participación ciudadana (Aguilera, 2007).

De igual manera este estudio pretende conocer el funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana, así como la percepción que la ciudadanía tiene a cerca de su participación y el impacto real de esta participación en la administración pública como fuera de ella. Nuevamente, esta preocupación radica en que son pocos los estudios que se han realizado desde la perspectiva empírica tal como lo dice Aguilera en su investigación la cual analiza los Consejos de Participación Ciudadana existentes en Chile: "... la escasa investigación empírica sobre estos foros ha provocado que los avances para comprenderlos sean poco, por lo que se trata de ir más allá del desarrollo puramente teórico" (Aguilera, 2007: 121).

Consideramos que esta investigación permitirá lograr un verdadero avance hacia la implementación de la gestión pública ya que es necesario contar con evoluciones integrales y de manera constante de las acciones realizadas para el fortalecimiento de la participación pública en este modelo administrativo. Estas evaluaciones les permitirá a los gobernantes, que han decidido incluir a los ciudadanos en los procesos de la elaboración y evaluación de las políticas públicas, conocer sus logros y deficiencias y de esta manera replantear sus acciones, de ser necesario (Cardozo, 2009). Para la determinación de las variables de estudio partimos de la definición que da el gobierno del estado de observatorios ciudadanos para poder elaborar una medición sobre esta acción administrativa.

Los observatorios ciudadanos espacios para el debate, análisis y la libre expresión de ideas, son grupos honoríficos, incluyentes, plurales motivados por el compromiso con su comunidad, son instancias formadoras de ciudadanos con visión crítica, participativa, así como promotora de valores. (Manual de Organización y de Servicios, 2010)

Siendo esta definición el punto de partida para elaborar el estudio cualitativo buscando conocer si verdaderamente los observatorios ciudadanos son espacios de debate, existe libertad de opinión, son plurales y conocer si los ciudadanos participantes sienten o manifiestan tener un compromiso con el mejoramiento de su comunidad a través de la participación en estos espacios, ya que al ser, canales para la articulación de las demandas de la comunidad, se crea una sinergia con el gobierno en la creación y evaluación de las políticas públicas, siendo esto lo que busca crear la gestión pública.

El estudio consta de tres etapas las cuales son:

1. Análisis de documentos
2. Etnografía
3. Entrevistas a profundidad semiestructuradas a ciudadanos asistentes a las sesiones de los Observatorios Ciudadanos de Nuevo León y entrevistas a profundidad semiestructuradas a funcionarios públicos que implementaron los observatorios ciudadanos (2003- 2009) y funcionarios que llevan la titularidad de los

Observatorios Ciudadanos durante la administración posterior (2009-2015) ambos del Estado de Nuevo León.

Durante las primeras fases del estudio se pudieron documentar rasgos, características e interacción de los participantes, buscando conocer si realmente, estos mecanismos contribuían a la creación de las políticas públicas y por consecuencia al fortalecimiento de la gestión pública.

Para fortalecer a la investigación se realizaron entrevistas a profundidad semiestructuradas, las cuales se realizarán a tres grupos de ciudadanos:

- 1) Funcionarios públicos de la dirección de participación ciudadana del Estado de Nuevo León durante la administración 2009-2015.
- 2) Ciudadanos participantes en los mecanismos: observatorios ciudadanos.
- 3) Funcionarios públicos que implementación y desarrollaron los observatorios ciudadanos en el Estado durante la administración 2003-2009.

Estas entrevistas a profundidad se realizaron con un guion acorde al grupo de ciudadanos a entrevistar, en todos los guiones se presenten los temas a estudiar: participación ciudadana, funcionamiento de los mecanismos y el impacto que tiene esta participación en las instituciones.

La pertinencia del estudio basado en la etnografía y las entrevistas a profundidad semiestructuradas radica en la necesidad de llegar a los objetivos y responder las preguntas de investigación planteadas, considerando que, debido a que la investigación pretende conocer los procesos organizacionales, interacción de los ciudadanos, satisfacción ciudadana, era pertinente la combinación de las técnicas de recolección de datos cualitativos.

Esta observación ayudó a conocer el funcionamiento de estos mecanismos, de igual manera la etnografía se verá fortalecida con las entrevistas a profundidad semiestructuradas, las cuales podrán a ayudarnos a conocer la satisfacción de los participantes, interés gubernamental e interés ciudadano de participación en estos mecanismos.

1. Entre los principales resultados y dando respuesta a las interrogantes planteadas resalta la no existencia de pluralidad de género entre los participantes lo que provoca que las demandas y posicionamiento ciudadanos no sean nutridos ya que solo participan un sector de la población. De 2,657 participantes solo el 9% de los participantes eran hombres. Resulta importante resaltar este rasgo, ya que la visión sobre el entorno de la comunidad, deseos, aspiraciones y demandas es diferente entre los hombres y mujeres, por lo que al no existir una pluralidad de género entre los participantes, las demandas se ven sesgadas y solo corresponden a intereses de la comunidad.

2. El rango de edad de los participantes va de 35 a 49 años, dejando fuera a un sector de la población de las comunidades, como son los jóvenes, consideramos necesaria la participación de este sector ya que al participar en los asuntos públicos se adquiere una visión renovada y se podría generar capital social que coadyuvaría al modelo administrativo.

3. Los participantes desconocen el motivo de su participación así como el mecanismo en el cual participa, motivo por el cual los ciudadanos no buscan dar solución a demandas específicas que se generan en su comunidad. La convocatoria que la autoridad realiza lo hace a través de un líder de colonia, el cual está a favor de un partido político lo que coopta la participación de los ciudadanos, siendo este factor un obstáculo para su función en la estructura administrativa.

4. Las demandas que los ciudadanos exponen en las sesiones no corresponden a lo planteado, las cuales deberían de ser solicitudes que impacten en el beneficio de la comunidad. La mayoría de las solicitudes que se realizan en las sesiones tienen que ver con cuestiones de registro civil, solicitud de dispensas, entre otras.

5. No existe una coordinación entre los niveles de gobierno, lo que obstaculiza la resolución de las demandas ciudadanas.

6. Las sesiones solo son informativas sobre las acciones gubernamentales o de entretenimiento ya que se realizan juegos de mesa como loterías, provocando que estos mecanismos no cumplan con la función de articular demandas sociales y por lo tanto no surgen políticas públicas.

7. Los ciudadanos entrevistados manifiestan trabajar a favor de un partido político, este hecho, provoca que los mecanismos de participación se desvíen de su finalidad, resultando el esfuerzo institucional inútil, ya que no se revisan asuntos que le conciernan a la comunidad en general y por consiguiente no se articulen demandas ni se diseñen políticas públicas.

Con respecto a la interrogante de investigación relativa al fortalecimiento institucional y el desarrollo de la gestión pública existe una manipulación social a través de instrumentos participación ciudadana del gobierno, quien subordina a los ciudadanos a participar de cierta forma o en ciertos asuntos, así como legitimar al gobierno. “Existen formas institucionalizadas de participación ciudadana reconocidas en la legislación federal, estatal y local. Sin embargo, su eficacia es muy limitada y prevalecen en los hechos, formas de gobierno burocráticas y autoritarias que excluyen o subordinan la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos” (Ziccardi, 1998: 4).

Esta relación clientelar que presenta en los observatorios ciudadanos hace que estos mecanismos de participación resulten ser estériles. Esta manipulación se ve favorecida por la participación de los líderes y el control que estos tienen de los observatorios, así como el interés que tiene el gobierno de legitimar sus acciones y contribuir a la construcción de capital político a favor de un partido en particular.

La participación de los observatorios ciudadanos se presenta orientada al clientelismo político debido a que se busca a través de incentivos propiciar la aceptación de un gobierno y construir capital político para que el partido político que está en el poder permanezca en el mismo, esto provoca que se desarrollen el asistencialismo y la manipulación ciudadana.

El asistencialismo se identifica en el momento que la dirección de participación ciudadana articula y da respuesta a demandas de los ciudadanos que no corresponden a sus atribuciones, esto con la finalidad de aumentar la aceptación al gobierno en turno.

La manipulación se presenta desde el momento de la selección de los ciudadanos los cuales por las características sociales antes descritas son susceptibles a la manipulación, de igual manera influye el hecho de que la dirección de participación ciudadana delegue la función de la convocatoria a un líder de la comunidad ya que este maneja la información a su conveniencia no orientada al beneficio de la comunidad.

Estos resultados sustentan el argumento de lo difícil que resulta desarrollar un modelo administrativo en sociedades marginadas, ya que esta marginación provoca que los ciudadanos puedan ser manipulados y llevados a cumplir con intereses particulares. A pesar de que la gestión pública es quizás la tendencia administrativa, no lograr aclarar la forma en la que pudieran incluir a los ciudadanos en la administración pública de manera real y eficiente, siendo este el reto más grande que tiene este modelo administrativo.

6. CONCLUSIONES

Si se realiza un repaso histórico de la evolución en el estudio de la Administración Pública, se puede afirmar que las funciones y cometidos de los Poderes Públicos difícilmente pueden ubicarse fuera de la lógica de las complejas circunstancias políticas y culturales de un entorno determinado, pero a su vez se sustentan en experiencias previas. Lo anterior se traduce en que los modelos administrativos son en muchos casos, producto de un proceso histórico. Resulta posible también diferenciar aquellas corrientes de estudio administrativo que obedecieron a condiciones propias de un cierto contexto, frente a otras que tuvieron una fuerte inspiración externa.

La modernización de la administración pública enfatiza la necesidad de la inclusión de los ciudadanos para conseguir los fines esperados, ante esto, el Estado de Nuevo León dedica parte de su tiempo en el diseño y la implementación de mecanismos de participación ciudadana, pero aun, no le han dedicado tiempo a

evaluar el impacto que tienen estos mecanismos en el mejoramiento de la administración pública. Es posible argumentar que los observatorios ciudadanos son parte de la evolución de la administración pública, pero para cumplir su propósito requieren de superar las áreas de oportunidad de los servidores públicos que la implementan, así como tener una evaluación más certera.

Otra de las evaluaciones que quedan pendientes es la eficacia en la resolución de las demandas sociales, ya que, al plantearnos en una lógica neoliberal, la satisfacción de los ciudadanos se tendría que conseguir al menor costo posible.

Ante esta lógica los gobiernos deciden resolver demandas ciudadanas particulares, como pueden ser entrega de medicinas, despensas, expedición de actas de nacimiento, entre otras cosas, tal y como lo muestran los resultados de la presente investigación, provocan que las demandas que impactan verdaderamente en el entorno colectivo quedan sin respuesta, debido a que, el costo supera al beneficio que los gobernantes pudieran tener, al dar respuesta a este tipo de situaciones. En este sentido, faltaría una mejor comunicación y acciones más eficaces debido a que los observatorios son el puente entre los ciudadanos y la administración pública.

Como consecuencia, se puede identificar que muchas de las proposiciones de la Nueva Gestión Pública provienen de generalizaciones que no tienen aplicación práctica en determinadas sociedades (sobre todo en el caso de comunidades que tienen altos índices de marginación). Ante estas situaciones podemos argumentar que seguirá existiendo un desfase entre la administración pública y la legitimidad, debido a que no existen una articulación adecuada entre las demandas ciudadanas, la eficacia en el manejo de los recursos públicos, y la eficiencia en la resolución de las demandas ciudadanas.

Por otra parte, los prototipos de la Nueva Gestión Pública parten de una postura política que ha perdido tanto apoyo social como electoral durante los últimos años, en diversos países, por lo que en la praxis la parte ideológica tiene mayor influencia que la parte científica. En este sentido, es evidente que el modelo ha perdido legitimidad. Por otra parte, este precepto todavía está en ciernes, es prematuro anticipar sus efectos. Si bien incorpora elementos participativos, todavía presenta desafíos que es necesario superar como la rendición de cuentas y una representación incluyente. En efecto, también resulta posible argüir que las bases del modelo tienen una tendencia a ser excluyentes y no incluyentes, y a funcionar bajo un esquema elitista. Por lo tanto no reivindica ninguno de los dos preceptos fundamentales del nuevo perfil que debe tener la administración pública: la inclusión y la participación.

No obstante lo anterior, aun cuando existen investigaciones de primer nivel que cuestionan el modelo imperante, así como sus referentes teóricos, la construcción teórica y práctica de una alternativa al Neoliberalismo, se mantiene como una asignatura pendiente.

REFERENCIAS

- Árbos, Xavier y Giber, Salvador (1993), *La Gobernabilidad, Ciudadanía y Democracia en la Encrucijada Mundial*. México, Colección Sociológica y Política del Siglo XXI.
- Aguilera, Carolina (2007), Participación Ciudadana en el Gobierno de Bachelet: Consejos Asesores Presidenciales. *América Latina Hoy*, N° 46, España, Universidad de Salamanca, pp. 119-143.
- Brugué, Quim, Amorós, M y Goma, Richard (1994), La Administración Pública y sus clientes: ¿Moda organizativa u opción ideológica? *Gestión y análisis de políticas públicas*, N° 1, España, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 33-46.
- Cabrero, Enrique (1997), *Del Administrador al Gerente Público*. México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cardozo, Myriam (2009), *La evaluación de políticas y programas públicos: El caso de los programas de desarrollo social de México*. México, Porrúa.
- De La Madrid, Miguel (2004), *Cambio de Rumbo*. México, Fondo de Cultura Económica.

- Dirección de Participación Ciudadana (2010), **Manual de Organización y de Servicios**. México, Secretaría General de Gobierno.
- Espino Sánchez, Germán (2014), 2011, Año de Gracia. A manera de presentación. **La insatisfacción con la democracia en México. Política convencional, movimientos sociales y tecnologías digitales**, México, Fontamara, pp. 7-15.
- Fukuyama, Francis (1992), **El fin de la historia y el último hombre**. España, Planeta.
- García Sánchez, Isabel (2007), La nueva gestión pública: evolución y tendencias. **Presupuesto y Gasto Público**, N° 47, España, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 37-64.
- Gómez, Carlos (1998), **Administración Pública Contemporánea**. México, McGraw-Hill.
- González Sánchez, José (2009), El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana. **Gestión y Política Pública**, Vol. 18, N° 1, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 67-105.
- Guerrero, Omar (2009), El fin de la nueva gerencia pública. **Estado, Gobierno, Gestión Pública**, N° 13, Chile, Universidad de Chile, pp. 5-22.
- Guerrero, Omar (2014), ¿Qué es la Política Pública? Notas para un marco conceptual. **Revista Examen**, Año 23, N° 227, México, pp. 7-13.
- Harvey, David (2007), **Breve historia del neoliberalismo**. Madrid, Akal.
- Kliksberg, Bernardo (2001), **Towards an Intelligent State**. USA, International Institute of Administrative Sciences.
- Kliksberg, Bernardo (2002), Una nueva gerencia pública para la modernización del Estado y afrontar los desafíos de la integración. Recuperado el 27/05/2017 de: http://orion2020.org/archivo/competencias_gerenciales/comunicacion_organizacional/s2_nuevagerenciapublica.pdf
- Lorenz, Chris (2012), If You're So Smart, Why Are You under Surveillance? Universities, Neoliberalism, and New Public Management. **Critical Inquiry**, Vol. 38, N° 3, USA, Universidad de Chicago, pp. 599- 629.
- Martínez, Freddy (2009), **Compromiso Ciudadano: Participación y Gestión Pública en Nuevo León**. México, Fondo Editorial de Nuevo León.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (1997), **La Transformación de la gestión pública. Las Reformas en los países de la OCDE**. España, OCDE-INAP.
- Ortega, Isabel y Márquez, María Gabriela (2005), **Génesis y Evolución de la Administración Pública de Nuevo León**. México, Fondo Editorial de Nuevo León.
- Osorno, Diego (2010), **Nosotros somos los culpables. La tragedia de la Guardería ABC**. México, Random House Mondadori.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1999), **Informe sobre Desarrollo Humano**. Recuperado el 15/10/2016 de: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1999_es_completo_nostats.pdf
- Steger, Manfred y Roy, Ravi K. (2010), **Neoliberalismo. Una breve introducción**. España, Alianza Editorial.
- Stiglitz, Joseph (2012), **El Precio de la desigualdad. El 1 por ciento de la población tiene lo que el 99 por ciento necesita**. México, Taurus.
- Vilchis, José (2005), Nueva Gerencia Pública: Análisis comparativo de la Administración Estatal en México. **Convergencia**, Vol. 12, N° 39, México, Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 13-49.
- Ziccardi, Alicia (1998), Los actores de la participación ciudadana. **Instituto de Investigaciones Sociales**, México, Universidad Autónoma de México, pp. 1-9.